



**Тетяна Подорожна,**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
докторант Інституту держави і права  
імені В. М. Корещького НАН України

УДК 341+342

## **Інтеграція положень права ЄС в правопорядок України: модернізація окремих інститутів вітчизняного права**

У новітніх реаліях зміни, пов'язані з глобалізаційними процесами в сучасному світі особливо важливі як для самої Європи так і для країн світу. З цього приводу академік Ю. С. Шемшученко зауважує: «Глобалізація суспільного життя в останні роки загострила питання про гармонізацію різних правових систем. Стало зрозумілим, що держави багато втрачають, якщо діють розрізнено, не притримуючись спільних правил, що вироблені в процесі розвитку цивілізації» [1, с. 35]. Особливо це стосується інститутів демократії та демократичного управління суспільством.

Необхідність гармонізації встановлена комплексом нормативно-правових актів України, зокрема, Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо виконання в 2012 році Загальнодержавної

програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 28 березня 2012 року та ін. Відтак цілком на часі створення певного механізму, який був би спрямований на досягнення необхідного рівня адекватності правової системи України праву ЄС. Таке досягнення відповідності включає у першу чергу адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, котрі є необхідними для ефективної правотворчості та правозастосування. Уніфікація українського законодавства повинна проводитися в межах законодавства Європейського Союзу.

До дослідників окремих аспектів вказаної проблеми слід віднести таких провідних вітчизняних учених, як В. Денисов, А. Зайчук, І. Кресіна, О. Львова, Л. Луць, Л. Макаренко, В. Муравйов, І. Настасяк, Н. Оніщенко, В. Опришко, Н. М. Пархоменко, О. Стрельцова, Ю. Тихомиров, М. Хаустова, Л. Удовика, Ю. Шемшученко.



Метою статті є комплексне дослідження інтеграції положень права ЄС в правопорядок України та на цій основі формулювання основних аспектів модернізації окремих інститутів вітчизняного права.

Сучасна Конституція Української держави надає пріоритетну роль у регулюванні суспільного розвитку саме безпосередньому волевиявленню громадян, найвищим проявом і однією з основних конституційних форм якого є вибори. Перетворення народовладдя з формального атрибуту держави на реальний політичний суспільно-правовий інститут дозволяє реалізувати задеклароване право народу на вільне волевиявлення та забезпечує легітимність, стабільність, поступовість і наступність його влади [2, с. 3-4]. З огляду на це найпершим кроком конституційно-правової реформи має стати модернізація інституту виборів, адже виборча система є модулятором майбутньої політичної системи, незважаючи на те, що сьогодні українське суспільство остаточно ще не визначилося з типом виборчої системи і поки що не має стабільного виборчого законодавства.

В сучасних умовах вибори є важливим критерієм оцінки стану демократії в суспільстві, вони виступають певним індикатором рівня довіри народу до влади. Відповідно, реальний вияв вільно вираженої волі народу та її безпосередня реалізація має відбуватися через прозорі виборчі процедури. А достовірність підрахунку голосів можна забезпечити лише законодавчо встановленій процедурі підрахунку, відкритістю та гласністю підрахунку, а також відповідальністю за неправильний підрахунок. Згідно п. 3 ст. 21 Загальної декларації прав людини затвердженої Генеральною Асамблеєю ООН від 10 грудня 1948 року воля народу повинна бути основою влади уряду; ця воля повинна знаходити своє вираження в періодичних та несфальсифікованих виборах. Документ Копенгагенської наради Конференції з людського виміру НБСЕ від 29 чер-

вня 1990 р. вказує: п. 6 – воля народу, що виражається вільно та чесно під час періодичних та справжніх виборів, є основою влади та законності будь-якого уряду; п. 7 – підрахунок голосів повинен бути чесним.

У відповідності до розділу 1 Декларації про критерії вільних та справедливих виборів в будь-якій державі повнота влади може відбуватися тільки через волевиявлення народу вираженого на істинних та справедливих виборах.

У Конвенції про стандарти демократичних виборів виборчих прав і свобод в державах – учасниках Співдружності Незалежних держав (Кишинів, 7 жовтня 2002 року) вказано на принципи чесних та чистих виборів, справедливих та істинних виборів, котрі можна розглядати як близькі до принципу достовірності волевиявлення народу, а в її п. 2 ст. 10 вказано на обов'язковість забезпечення чесності при голосуванні та підрахунку голосів.

Українське законодавство, на жаль, не містить вказівки на принципи точного та чесного підрахунку голосів виборців, справедливих та істинних виборів. У всіх редакціях Законів України «Про вибори Президента України», «Про вибори народних депутатів України» та інших нормативних актів з питань виборчого процесу така норма відсутня. З огляду на це, доцільно внести відповідні зміни до Конституції України, а також до проекту Закону України «Про гарантії виборчих прав громадян» [3], що внесений на розгляд до Верховної Ради України ще 8 жовтня 2003 року. Стосовно даного законопроекту ще 20 грудня 2003 року було сформульовано Висновок Комітету з питань Європейської інтеграції щодо окремих недоліків (зокрема йшлося про відповідальність за порушення гарантій виборчих прав громадян, а також гарантій для кандидатів на виборах). Пропонуємо законодавчо закріпити принцип достовірності визначення волевиявлення виборців в розділі 1 згаданого Закону, який



називається «Принципи виборчого права та виборчі права громадян» та доповнювану статтю (відповідно вона буде першою) викласти в такій редакції: «Громадяни України беруть участь у виборах на основі всезагального, рівного і прямого виборчого права шляхом таємного голосування та достовірного визначення результатів їх волевиявлення». Прийняття ж самого нормативного акту є необхідною умовою проведення будь-яких виборів в Україні. Основою ж для побудови характеризуваного механізму, безумовно, повинна стати Конституція України. Це в першу чергу пов'язано з тим, що Основний Закон держави створює правові підстави для застосування положень права ЄС в правопорядку України. У відповідності до ст. 9 Конституції України діючі міжнародні договори України, ратифіковані Верховною Радою, є частиною національного законодавства України. Це положення надає нормам цих міжнародних договорів статус норм національних законів. У той же час дана стаття створює принципи для безпосереднього застосування норм міжнародних договорів в національному правопорядку. При цьому слід мати на увазі, що положення зазначеної статті не можуть автоматично надавати нормам міжнародних договорів безумовного пріоритету [4, с. 540].

В ухваленому 20 травня Меморандумі порозуміння й миру Верховна Рада України, спираючись на свої конституційні повноваження, зобов'язалася забезпечити проведення реформи Основного Закону, в основу якого покладено децентралізацію влади та яка, на думку експертів, передбачає: закріплення статусу України як парламентсько-президентської республіки й встановлення балансу влади між усіма її гілками на центральному та місцевому рівнях; забезпечення повноважень регіонами необхідними фінансовими ресурсами за рахунок справедливого розподілу доходів бюджетів; проведення судової реформи з метою гарантування

прав громадян на чесний і справедливий суд та посилення незалежності судової системи; проведення реформи правоохоронних органів і прокуратури, зокрема шляхом ліквідації в неї функції загального нагляду; боротьбу з корупцією на всіх рівнях державної влади, посилення контролю за діяльністю чиновників [5]. Цей комплекс заходів у першу чергу повинен спиратися на ефективну судову систему.

Сьогодні реформування судової системи України перебуває на стадії пошуку концептуальних засад і практичних методів їх реалізації. Визначальним кроком у напрямку оптимізації судової системи держави відповідно до європейських стандартів правосуддя став Закон України «Про судоустрій і статус суддів», прийнятий 7 липня 2010 року. Фактично із цим Законом судово-правова реформа отримала новий старт. Проте враховуючи мету цієї реформи, а це: полегшення доступу громадян до системи судового вирішення суперечок і конфліктів; підвищення ефективності та прозорості діяльності судової влади; забезпечення реальних правових та інституційних гарантій охорони й захисту прав та свобод людини і громадянина, підтвердимо, що сьогодні Україна перебуває у стані очікування чергового етапу проведення судово-правової реформи. Фундаментом ефективної судової системи повинні стати принципи незалежності, доступності, верховенства права, справедливості та професіоналізму суддів.

Парламентська Асамблея Ради Європи уважно спостерігає за реформуванням української судової системи. За її висновками ПАРЄ схвально ставиться до поглиблення спеціалізації судової системи України [6]. Стосовно цього ми підтримуємо позицію ряду авторів про доцільність удосконалення судової спеціалізації [7]. Проте запозичення типових моделей судоустрою країн ЄС на даному етапі інтеграційних перетворень є не зовсім прийнятним у першу чергу

через відсутність органічно схожих моделей. Тому найбільш перспективним та обґрунтованим, на нашу думку, був би індивідуальний підхід до вибору напрямку реформування судової системи України<sup>1</sup>.

Предметом конституційної модернізації мають стати також місцеве самоврядування, територіальна організація, адміністративна реформа. Експерти звертають увагу на те, що йдеться не лише про суто нормотворчий процес, а про реалізацію цілого комплексу заходів правового, організаційного, фінансового характеру. На їхню думку, проведення конституційно-правової модернізації передбачає планування цієї роботи, підготовку концепції з визначення методології, основного інструментарію, постановку завдань і цілей, визначення пріоритетів та прогнозування результатів [8].

Щодо адміністративної реформи, то основними пріоритетами її на сучасному етапі побудови правової держави є інститут місцевого самоврядування. Варто відзначити, що існуюча система територіального устрою України не сприяє децентралізації влади і, відповідно, підвищення її ефективності, а діюче законодавство не дозволяє оптимізувати її у відповідності з сучасними європейськими стандартами з урахуванням зарубіжного досвіду, який вимагає того, що сьогодні місцеве самоврядування повинно бути спрямоване на реалізацію ряду завдань:

- зміцнення основ місцевої демократії;
- політична структуризація, формування елементів громадянського суспільства на місцевому рівні;
- створення умов для забезпечення життєвих інтересів, соціального захисту населення, надання йому високоякісних послуг;
- забезпечення захисту та реалізації прав і свобод громадян;
- сприяння консолідації, культу-

рному і духовному розвитку місцевих громад;

- здійснення ефективної політики розвитку сіл, селищ, міст і територій;
- розвиток ініціативи і самодіяльності населення;
- підготовку кадрів для органів місцевого самоврядування [9, с. 5].

Виходячи із цих завдань, сприяючи узгодженню інтересів суб'єктів у їх діяльності, підвищуючи ефективність управління, чимало вчених наголошує на тому, що місцеве самоврядування, в такий спосіб, стимулюватиме соціальну активність та матиме можливість прямого волевиявлення й участі в управлінні через органи виборної влади [10, с. 28-29]. З цих підстав доцільно у першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України. Зокрема статтю 133 Основного закону, де визначається адміністративно-територіальний устрій держави викласти в такій редакції: «Систему адміністративно-територіального устрою України складають регіональні, субрегіональні та місцеві адміністративно-територіальні одиниці: регіональні – *Автономна Республіка Крим* (виділимо курсивом з огляду на невідомий її статус в Україні – *Т. П.*), області, міста Київ та *Севастополь* (аналогічно з АРК); субрегіональні – райони; місцеві – сільські, селищні громади. Громада є базовим елементом територіальної основи місцевого самоврядування». Отже, пропонуємо збереження трирівневого устрою України та його відповідне закріплення в Конституції України; визначення общини як базового елементу територіальної основи місцевого самоврядування. Також варто на конституційному рівні визначити напрямки закріплення повноважень Верховної Ради України у сфері територіального устрою. На рівні галузевому – прийняти нормативно-правові акти: 1) «Про статус територій зони відчуження та зони

<sup>1</sup> На нашу думку, судово-правова реформа потребує, преш за все, визначеності в термінах.



безумовного (обов'язкового) відселення в Україні»; 2) «Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою України»; 3) «Про основні засади розвитку місцевого самоврядування в Україні». Таке реформування сприятиме ефективності системи територіального устрою України та відповідно успішному проведенню ряду інших реформ в державі.

Таким чином, врахувавши світові тенденції глобалізаційного розвитку

та європейські стандарти правового регулювання, в межах глобальної системи правового регулювання будуть активно взаємодіяти національні правові системи одна з одною, з регіональними системами та загальним міжнародним правом. Фундаментом такої системи слугують основні принципи міжнародного права. З огляду на це, прагнення України зблизитися з Європейським Союзом призведе до суттєвих змін в національному законодавстві.

### Список використаних джерел

1. Шемшученко Ю. С. Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с европейским правом / Ю. С. Шемшученко // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К.: Юринком Интер, 2003. – С. 35–40.
2. Петков С. В. Народовладдя: від права радянського до права громадянського / С. В. Петков. – К.: ВД «Скіф», 2014. – 56 с.
3. Проект Закону про гарантії виборчих прав громадян № 3434 від 08.10.2003 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : [http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4\\_2?pf3516=3434&skl=5](http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?pf3516=3434&skl=5)
4. Денисов В. М. Право Європейського Союзу та правопорядок України : механізм взаємодії / В. М. Денисов, В. І. Муравйов // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України. – К.: Юстиніан, 2006. – 608 с.
5. Про Меморандум порозуміння й миру: Постанова Верховної Ради України № 1280-VII від 20 травня 2014 року // Голос України. – 2014. – 24 травня.
6. ПАСЕ прекратит мониторинг, если Украина реформирует судебную систему [Електронний ресурс] – Режим доступу: [http://uanovyny.com.ua/politic/35448-pase\\_gotova\\_sodejstvovat\\_ukraine\\_v\\_reformirovanii\\_sudebnoj\\_sistemi\\_i\\_pravoohranitel\\_nih\\_organov.html](http://uanovyny.com.ua/politic/35448-pase_gotova_sodejstvovat_ukraine_v_reformirovanii_sudebnoj_sistemi_i_pravoohranitel_nih_organov.html)
7. Москвич Л. М. Методологічні засади судової реформи в Україні // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://cyberleninka.ru/article/n/metodologicheskie-osnovy-sudebnoy-reformy-v-ukraine>
8. Конституційна Асамблея як одна зі складових реформування політичної системи [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.khartsyzk-rada.gov.ua/articles/view/244>.
9. Принципи Європейської Хартії місцевого самоврядування : навч. посіб. / М. Пітчик, В. Кравченко, Е. Моньйо, В. Черніков. – К.: Клевер, 2000. – 136 с.
10. Камінська Н. В. Європейська система місцевого і регіонального самоврядування та Україна : моногр. / Н. В. Камінська. – К., 2014. – 414 с.

### **Подорожна Т. С. Інтеграція положень права ЄС в правопорядок України: модернізація окремих інститутів права**

У статті досліджуються актуальні проблеми входження України в європейські та євроатлантичні структури та вплив «спільного доробку» Європейського Союзу та наднаціональних органів асоціації з ЄС на її внутрішній правопорядок. Акцентовано,

що найпершим кроком конституційно-правової реформи має стати *модернізація* інституту виборів, адже виборча система є модулятором майбутньої політичної системи, незважаючи на те, що сьогодні українське суспільство остаточно ще не визначилося з типом виборчої системи і поки що не має стабільного виборчого законодавства. Наголошено на проведенні адміністративної реформи та на цій основі пропоновано внести відповідні зміни до статті 133 Конституції України.

**Ключові слова:** Конституція України, Європейський Союз, міжнародні європейські стандарти, Угода про асоціацію з ЄС, глобалізація, законодавство, правопорядок, правова система, інститут виборів, місцеве самоврядування.

**Подорожная Т. С. Интеграция положений права ЕС в правопорядок Украины: модернизация отдельных институтов права**

В статье исследуются актуальные проблемы вхождения Украины в европейские и евроатлантические структуры и влияние «общего наследия» Европейского Союза и наднациональных органов ассоциации с ЕС на ее внутренний правопорядок. Акцентируется, что первым шагом конституционно-правовой реформы должна стать модернизация института выборов, ведь избирательная система является модулятором будущей политической системы, несмотря на то, что сегодня украинское общество окончательно еще не определилось с типом избирательной системы и пока не имеет стабильного избирательного законодательства. Отмечено проведение административной реформы и на этой основе предложено внести соответствующие изменения в статью 133 Конституции Украины.

**Ключевые слова:** Конституция Украины, Европейский Союз, международные европейские стандарты, Соглашение об ассоциации с ЕС, глобализация, законодательство, правопорядок, правовая система, институт выборов, местное самоуправление.

**Podorozhna T. Integration of the provisions of EU law in the rule of law in Ukraine: the modernization of individual institutions of law**

The article examines the current problems of Ukraine's entry into the European and Euro-Atlantic structures and the impact of the "common heritage" of the European Union and supranational bodies of the association with the EU on its domestic legal order. The attention that the first step of constitutional and legal reform should be to modernize the institution of elections, because the electoral system is a modulator of the future political system, despite the fact that today the Ukrainian society is not yet finally decided on the type of electoral system and does not yet have a stable electoral law. Noted administrative reform and on this basis invited to make the appropriate changes to article 133 of the Constitution of Ukraine.

**Key words:** The Constitution of Ukraine, the European Union, international European standards, the Association Agreement with the EU, globalization, legislation, law enforcement, the legal system, the institution of elections, local government.