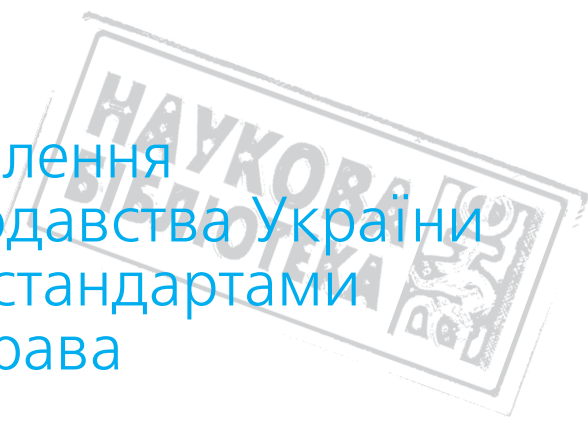


# Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу



Віктор БЕСЧАСТНИЙ,  
начальник Донецького юридичного інституту Луганського державного університету внутрішніх справ імені Е. О. Дідоренка, доктор наук з державного управління, заслужений юрист України, доцент

**Адаптація чинного законодавства до норм Європейського Союзу (ЄС) є однією з найважливіших складових політики європейського вибору не лише України, а й будь-якої іншої держави, яка прагне прогресивного розвитку шляхом європейської інтеграції. Цей процес формує основу всіх трьох «опор» Європейського Союзу (Європейських співтовариств, спільної зовнішньої політики та політики безпеки, спільної внутрішньої політики) і є обов'язковим для всіх країн-кандидатів, котрі відповідно до так званих копенгагенських критеріїв мають забезпечити взяття на себе всіх зобов'язань щодо членства, включаючи умови політичного, економічного та валютного союзів. Нині Україна ще не належить до цієї групи держав, але створення зони вільної торгівлі з Європейськими співтовариствами, яка, без перебільшення, буде вигідною для обох сторін, не може відбуватися без узгодження українського законодавства, зокрема й адміністративного, з основними засадами права ЄС.**

Геополітичне розташування України визначило її вплив на світову історію. Європейська та євроатлантична інтеграція є пріоритетним завданням зовнішньої політики України. Дії, спрямовані на реалізацію цієї програми, мають відповідати сучасним реаліям наших відносин з ЄС і містити завдання, здійснення яких виведе нашу державу на якісно новий рівень відносин із цією міжнародною організацією.

Важливий науковий внесок у дослідження питань розвитку та становлення вітчизняного адміністративного законодавства, його подальшого вдосконалення з метою узгодження з європейськими стандартами і нормами зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, Т. А. Коломоєць, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін. Окремі аспекти гармонізації національного законодавства з положеннями європейського права, зокрема, досліджували В. Р. Барський, І. А. Грицьак, Л. Л. Грицаєнко, І. І. Корякіна, С. П. Кубієвич, О. В. Лаба, В. А. Ліпкан, М. М. Микиєвич, Г. О. Пономаренко, Г. П. Ситник, А. В. Шендеровська, А. Г. Шендеровський.

Водночас низка заходів, пов'язаних із процесом гармонізації адміністративного законодавства України з правом ЄС, значно розширює поле наукових досліджень. При цьому досі дискусійними залишаються питання визначення пріоритетних сфер адаптації. І результати діяльності уряду України свідчать про наявність окремих суперечностей між загальнодержавною програмою адаптації й іншими нормативними документами, які регулюють згаданий процес. Усе це й спричинило намагання автора актуалізувати питання виділення адаптаційної складової з Плану дій Україна – ЄС та інших національних програм європейської інтеграції і сформулювати науково виважені рекомендації щодо вдосконалення правотворчих ініціатив у напрямі подаль-

шої гармонізації чинного адміністративного законодавства України зі стандартами європейського права.

У сучасних умовах глобалізації однією з особливостей розвитку світового співтовариства є зростання реальної взаємозалежності між державами, що об'єктивно спонукає їх до співпраці й узгодження власних національних інтересів з інтересами інших держав, які є партнерами в міжнародних відносинах. Це пов'язано з виходом людства на якісно новий рівень розвитку, оскільки ті часи, коли кожна держава могла будувати систему міжнародних відносин, виходячи лише зі своїх власних інтересів, уже відійшли в минуле [1, с. 5].

Дедалі переконливішими досягненнями світової цивілізації стають результати інтеграції країн Західної Європи. Звернення західноєвропейських політиків до «європейської ідеї» після Другої світової війни було новим. Європейські народи належать до різних мовних сімей, релігійних конфесій, систем права, але спільного в них набагато більше. Старий Світ є одним із головних осередків людської культури, важливою тенденцією якої можна вважати прагнення до об'єднання. Державні утворення, котрі охоплювали майже всю Західну Європу, створювалися неодноразово. Але об'єднання, засновані на військовій силі чи ідеологічному примусі, не могли бути міцними та тривалими. У середині ХХ століття з'явився якісно новий феномен державно-правового життя – європейське право, яке утворилося поряд з формуванням єдиного європейського політичного простору.

Європейське право – розгалужений комплекс міжнародних і наднаціональних правових норм, що належать до різних галузей права та перебувають у стані інтенсивного розвитку. Під європейським правом у широкому значенні розуміють правове регулювання відносин у Європі, що охоплюють організацію й діяльність майже всіх європейських міжнародних

організацій, усю сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових і культурних відносин. У цьому сенсі європейське право є регіональним правом, складовою частиною міжнародного права загалом. Європейське право у вузькому значенні – це право Європейських співтовариств, доповнене певною мірою правовим регулюванням усього Європейського Союзу. Таке право вже багато в чому відійшло від міжнародного і становить особливий (гібридний) правовий феномен, який відповідає юридичній природі ЄС.

Адміністративне право – галузь права (сукупність правових норм), що регулює, з метою реалізації завдань і функцій держави, суспільні відносини управлінського характеру, котрі формуються у сфері виконавчої та розпорядчої діяльності органів виконавчої влади, внутрішньої організаційної діяльності інших державних органів, а також у процесі здійснення громадськими організаціями, їх органами зовнішніх юридично-владних повноважень [2, с. 20–21]. У вітчизняній правовій доктрині під адміністративним законодавством переважно розуміють зовнішнє вираження адміністративно-правових норм. Проте нині виконується робота з упорядкування законодавства, пропонується здійснити цілковиту кодифікацію адміністративно-правових норм і створити Адміністративний кодекс України як сукупність кількох «кодексів», «томів», «книг», що, зокрема, міститиме Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців тощо [3, с. 11].

Що ж до особливостей джерел адміністративного права та права ЄС, то останні розподіляють на дві категорії: первинне право (міжнародно-правові акти: установчі договори, договори-угоди й протоколи, що ревізують ці договори); вторинне право (правові акти, ухвалені основними інститутами й іншими органами ЄС). Європейська рада й Комісія ЄС видають регламенти, директиви, постанови, рекомендації, висновки. Європейське право регулює публічно-правові, економічні (торгівлю, інвестиційні процеси, створення багатонаціональних корпорацій тощо), фінансові, трудові, екологічні відносини, захист прав і свобод на Європейському континенті й багато інших питань.

Адміністративно-правові норми за своїм змістом відрізняються від норм інших галузей права тим, що регулюють управлінську діяльність. Як зазначає С. В. Ківалов, на відміну від значної кількості інших галузей права, джерелами котрих є один або декілька таких актів (наприклад, у кримінальному праві – Кримінальний кодекс, у цивільному – Цивільний, у господарському – Господарський), адміністративне право України містить значну кількість нормативних актів, які є джерелами даної галузі права. Це пов'язано з тим, що більшість суспільних відносин у нашій державі потребують регулювання за допомогою адміністративно-правових актів [4, с. 56].

Право ЄС є динамічним явищем і динамічним процесом. Відповідно, одним з ключових елементів такого процесу є правова інтеграція. Сьогодні вона виявляється в усунуванні окремоті національного права країн-членів, що відбувається у межах процесів гармонізації, узгодження, аж до уніфікації права цих європейських країн. Поглиблення правової інтеграції, яке стоїть на порядку денному ЄС сьогодні, безперечно, є одним із ключових завдань правової доктрини. У контексті філософії права поділ на право ЄС та європейське право є доволі умовним і вторинним за своїм практичним змістом. Однак для дефініційної точності слід розуміти європейське право як європейський правовий простір, а право ЄС – як особливий правовий порядок, створений у межах функціонування Європейських співтовариств, спільної зовнішньої політики та політики безпеки Європейського Союзу, а також політики у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Багаторічна практика розвитку ЄС засвідчує вихід країн-учасниць на новий рівень політичного мислення. Він характеризується подоланням конфронтаційного підходу до міждержавних, міжнаціональних відносин і

взаємин між різними верствами населення. Пошук консенсусу і компромісів – внутрішня рушійна сила західноєвропейської інтеграції.

Філософським надбанням країн-членів ЄС стала відмова від традиційних уявлень про національно-державний суверенітет. Гнучкіший підхід, добровільне делегування частини національного суверенітету міжнародним, наднаціональним органам стали дієвою запорукою забезпечення надійного захисту Євросоюзу. Підтвердженням цього є факти підтримки малими й середніми країнами розширення повноважень ЄС, його органів.

ЄС неодноразово демонстрував прагнення визначити конкретні форми та шляхи допомоги в реалізації реформаторських зусиль керівництва України. Угода про партнерство та співробітництво з Європейським Союзом, Спільна стратегія, ухвалена Радою Європи в Гельсінкі 1999 року, Угода про стратегічне партнерство між ЄС та Україною надають численні можливості для співробітництва та зближення, які слід максимально використати. На сьогодні Україна й Європейський Союз не мають альтернативи розвитку ефективної співпраці.

У порівнянні короткої історії права ЄС утворилися певні принципи цієї правової системи, які ґрунтуються на збалансуванні інтересів усіх учасників під час спільних дій, наприклад, прийняття рішень або формування політики, що підкреслює панування діалогічності в європейській культурі, її дискурсивний характер та визнання інтерсуб'єктивності як основної соціокультурної парадигми та парадигми праворозуміння зокрема.

Особливо вагомим у культурі права ЄС є роль мови. Право ЄС використовує всі офіційні мови Євросоюзу. Їх формально визнано як рівно автентичні в багатосторонніх і багатомовних нормативних актах ЄС.

Право, створене органами ЄС на виконання повноважень, наданих установчими договорами, називають вторинним законодавством. Його вважають другим, найбільшим за обсягом, джерелом права ЄС. До цієї категорії входить велика кількість законодавчих актів, різних за типом, порядком дії та ухвалення. При заснуванні співтовариства головним завданням у сфері законотворення було визначення того, які форми та який ефект матимуть законодавчі акти ЄС, яку сферу дії вони охоплюватимуть.

В Україні на процеси гармонізації адміністративного законодавства з нормами права ЄС справляє найбільший вплив специфіка управлінської діяльності суб'єктів виконавчої влади й інших органів. Саме тому до цієї співпраці залучено як центральні органи виконавчої влади, так і Верховну Раду України. Координацію такої діяльності покладено на Координаційну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу під головуванням Прем'єр-міністра України. Оцінку ступеня відповідності нормативних документів до *acquis communautaire* (нормативно-правової бази ЄС на момент вступу нового члена) віднесено до компетенції Міністерства юстиції України, зокрема Державного департаменту з питань адаптації законодавства.

Україна, слід підкреслити, залишається лідером в адаптації свого законодавства до законодавства ЄС серед країн, охоплених Європейською політикою сусідства (ЄПС). Саме в нашій державі Європейський Союз започаткував спеціальний проект ЄПС, пов'язаний виключно зі сприянням процесу адаптації національного законодавства та його відстеженням.

У липні 2006 року було створено Українсько-європейський дорадчий центр з питань законодавства (*UEPLAC*), завданнями якого є: забезпечення відповідної пріоритетності в роботі з адаптації українського законодавства; допомога в підготовці до адаптації законодавства згідно з пріоритетами та сферами, що стосуються виконання УПС та ПД-ЄПС; зміцнення українського законотворчого й політичного процесу в контексті євроінтеграції; сприяння кращому розумінню та здійсненню в Україні адаптації національного законодавства відповідно до вимог *acquis communautaire*.



Українській законодавчій традиції, зазначають експерти, притаманне вдосконалення законодавчого акта. Над проектами нормативно-правових актів ретельно працюють на всіх рівнях, однак часто такі рафіновані тексти не знаходять подальшого впровадження. З огляду на це ще одним завданням проекту стане розроблення спільно з українськими партнерами відповідних правових механізмів ефективної імплементації законодавства. Також існують інші проекти, зокрема фінансовані ЄС, які стосуються питань адаптації законодавства. З метою уникнення дублювання зусиль важливо встановити чіткі механізми взаємодії, що дозволять безперешкодно співпрацювати за цими проектами і, таким чином, розробити ефективну схему адаптації законодавства.

Державний департамент з питань адаптації законодавства, котрий діє у структурі Міністерства юстиції України, підготував «Огляд стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*» (далі – Огляд). Це – основний документ, який окреслює здобутки в процесі адаптації. Кожна сфера, аналізована в Огляді, розподілена на напрями з однаковою структурою опису. Аналіз кожного напрямку розпочинається з переліку актів *acquis communautaire* та нормативно-правових актів України. В секції «А» визначено ступінь урахування положень *acquis communautaire* в національному законодавстві України. В секції «В» наведено перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. У секції «С» проаналізовано ступінь адаптації законодавства України до *acquis communautaire*, а в секції «D» – сучасний стан адаптації (проблеми й досягнення) та її перспективи.

В основу Огляду було покладено метод порівняння позитивних положень, закріплених в актах обов'язкової юридичної сили вторинного законодавства ЄС, і позитивних положень нормативно-правових актів України.

Відповідно до Тимчасового регламенту в процесі розроблення проектів законодавчих та інших нормативно-правових актів, котрі підлягають опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire*, головний розробник проекту визначає: до якої сфери правового регулювання належить проект акта; встановлює джерела *acquis communautaire*, що регулюють правовідносини в зазначених сферах; визначає положення джерел *acquis communautaire*, які мають бути враховані в проекті акта; забезпечує урахування положень джерел *acquis communautaire* в проекті акта; у разі неврахування положень джерел *acquis communautaire* обґрунтовує необхідність ухвалення такого акта та пропонує визначити у проекті акта строк його дії.

Підготований проект акта головний розробник подає на експертизу до Міністерства юстиції разом із довідкою про його відповідність *acquis communautaire*. Якщо Міністерство юстиції підготує експертний висновок про невідповідність *acquis communautaire*, проект акта подається на засідання Кабінету Міністрів України за умови його попереднього розгляду віце-прем'єр-міністром, котрий, відповідно до функціональних обов'язків, забезпечує взаємодію органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції.

Україна досягла значного прогресу в процесі адаптації законодавства. Вбачається, виконана робота матиме позитивні результати. Перед розробниками законодавства завжди постає завдання вибору відповідного часу для введення змін до законодавства. Завпровадження законодавчих змін відбувається поступово й у такий спосіб робить імплементацію актів законодавства ЄС пристосованішою до сучасних соціальних умов (серед іншого – економічних і політичних) та забезпечує успішність їхнього впровадження. Стосовно оцінки впливу таких змін на стан удосконалення вітчизняної правової системи, слід погодитись із твердженням Р. Мельника про те, що розвиток адміністративного права останнім часом, передусім після того, як набув чинності Кодекс адміністративного судочинства України,

є досить бурхливим, доказом чого є введення у правовий обіг нової термінології, яка не тільки збагачує адміністративно-правову доктрину, а й сприяє розширенню адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, підвищує значення адміністративного права в сучасному суспільстві та сучасній державі [5, с. 40]. Справді, такі якісні перетворення є не лише даниною європейським правовим традиціям, а й невід'ємною складовою процесу гармонізації адміністративного законодавства зі стандартами й нормами права ЄС. Крім того, в Україні діє Закон «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року, відповідно до положень якого Україна зобов'язується адаптувати національне законодавство до європейського, зокрема адміністративного.

Законом України «Про дію міжнародних договорів на території України» від 10 грудня 1991 року встановлено: укладені й належним чином ратифіковані Україною міжнародні договори є невід'ємною частиною національного законодавства України та застосовуються в порядку, передбаченому для норм національного законодавства [6].

Положення про дію міжнародного права у внутрішньому правопорядку набули подальшого відображення у спеціальному Законі «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року: «...укладені й належним чином ратифіковані міжнародні договори України становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулося у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України» [7]. Отже, було встановлено пріоритет норм міжнародного договору в разі колізії з національним законодавством [8, с. 40].

Щодо цього слушною є думка В. І. Євінтова, який переконливо й логічно окреслює основні засади, на яких ґрунтується застосування міжнародних договорів у правовій системі України, а саме:

1) норми міжнародних договорів, запроваджені в право України ратифікаційним законом, набувають статусу норм національного права й підлягають відповідному застосуванню. Пряме застосування норм таких договорів не виключається, якщо законодавець не здійснив спеціальної трансформації цих норм у внутрішнє законодавство;

2) у разі колізії норм ратифікованого договору та норм національного права перші мають вищу силу над іншими і підлягають пріоритетному застосуванню;

3) забороняється запроваджувати в право України і, відповідно, застосовувати договори, які суперечать Конституції України. Цим закріплюється положення про те, що належним чином ратифіковані міжнародні договори посідають друге після Конституції місце як джерела правових норм, що підлягають застосуванню [9, с. 43, с. 26].

Академік-лінгвіст Л. В. Щерба понад півсторіччя тому писав: «Мова законів потребує насамперед точності і неможливості будь-яких розбіжностей» [10, с. 119]. Із цією думкою не можна не погодитись, але, на жаль, доводить її констатувати, що чинне адміністративне законодавство, зокрема про адміністративні правопорушення, багато в чому залишає приводи для критики.

Так, аналіз окремих положень Кодексу України про адміністративні правопорушення дає підстави висновувати, що процедура притягнення особи до адміністративної відповідальності розроблена дуже неякісно з огляду на необхідність дотримання прав людини, зокрема взагалі не передбачено судового оскарження постанови за справою про адміністративне правопорушення [11].

Міжнародно-правовим нормам в українській правовій системі віддається перевага перед національними (ст. 9 Конституції України). Україна є державою європейської орієнтації, тому її вступ до Євросоюзу – стратегічна мета

зовнішньої політики. Отже, процес адаптації вітчизняного адміністративного законодавства до загальних принципів і стандартів права ЄС, який триває в Україні, є доволі складним, але він уже став невід'ємною частиною адміністративної реформи в нашій державі. Здобутий досвід дає підстави сподіватися, що реформування системи органів державної влади, на котрі покладено завдання здійснення адаптації законодавства, сприятиме, своєю чергою, підвищенню результативності їхньої діяльності з розв'язання широкого комплексу завдань, які постають перед державою на шляху до її європейської та євроатлантичної інтеграції.

## Джерела

1. Кременовська І. В. Геополітичні аспекти національної безпеки й оборони України: Монографія / Кременовська І. В., Коваль М. В., Мичко М. І. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2010. – 184 с. – ISBN 978-966-8950-48-3.
2. Административное право Украины: Учебник [для студентов высш. уч. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богущкий, В. Н. Гарашук [и др.]; Под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с. – ISBN 966-7146-32-4.
3. Административное право Украины: Підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 480 с. – ISBN 978-966-8909-29-0.
4. Административное право Украины: Учебник / Под общ. ред. С. В. Кивалова. – Х.: Одиссей, 2004. – 880 с. – ISBN 966-633-296-5.

5. Мельник Р. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? / Р. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44.

6. Про дію міжнародних договорів на території України: Закон України від 10 грудня 1991 року, № 1953-XII // ВВР. – 1992. – № 10. – Ст. 137.

7. Про міжнародні договори України: Закон України від 22 грудня 1993 року, № 3767-XII // ВВР. – 1994. – № 10. – Ст. 45.

8. Сліпченко В. І. Правові підстави використання практики Європейського Суду з прав людини під час здійснення кримінального судочинства в Україні / В. І. Сліпченко // Реформування законодавства з питань протидії злочинності в контексті євроінтеграційних прагнень України: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 травня 2006 р.). – Ч. 2. – Запоріжжя: Юридичний ін-т ДДУВС, 2006. – С. 39–42.

9. Євінтов В. Пряме застосування міжнародних стандартів прав людини: коментар до ст. 9 Конституції України / В. Євінтов // Український часопис прав людини. – 1998. – № 1. – С. 26, 43.

10. Щерба Л. В. Избранные работы по русскому языку / Л. В. Щерба. – М.: Учпедгиз, 1957. – 188 с.

11. Кодекс України про адміністративні правопорушення: Науково-практичний коментар / Р. А. Калужний, А. Т. Комзюк, О. О. Погрібний [та ін.]. – Видання третє. – К.: Алерта: КНТ: ЦУЛ, 2010. – 684 с. – ISBN 978-966-2183-82-5 (Алерта); ISBN 978-966-373-598-6 (КНТ); ISBN 978-611-01-0029-8 (ЦУЛ).



# Організаційно-правові форми та принципи сучасної благодійної діяльності в Україні



Ярослава БУЗДУГАН,  
кандидат юридичних наук, доцент кафедри  
конституційного, адміністративного та фінансового права  
Відкритого міжнародного університету «Україна»

**У квітневому числі журналу (№ 8) нами було досліджено правові форми та принципи благодійної діяльності до ухвалення Закону «Про благодійність і благодійні організації» з огляду на те, що кожне нове покоління, яке ступає на арену соціально-політичного життя, завжди звертається до практичних надбань минулих поколінь. Організаційна творчість і свідомо організаційна діяльність людини, що всебічно досліджуються крізь призму організаційного досвіду, визначають місце та роль організації у системі суспільних відносин.**

Дослідження будь-якого об'єкта, виокремлення та вивчення обраного предмета традиційно передбачають з'ясування його природи як феномену виникнення або створення. Саме тут приховано багато положень, що визначають не тільки появу об'єкта, який вивчається, а й сутність та зміст подальших метаморфоз його становлення та розвитку.

Досліджуючи організаційно-правові форми й принципи діяльності сучасних благодійних організацій в Україні, варто насамперед розкрити сутність поняття «організація». На думку вченого Г. Монастирського, органі-

зацію можна визначити як різновид соціальних систем, об'єднання людей, що спільно реалізують певну загальну мету та діють на основі певних принципів і правил. Організація – елемент суспільної системи, найпоширеніша форма людської спільності, первинний осередок соціуму [14, с. 56].

Автори популярного американського підручника «Основи менеджменту» М. Мескон, М. Альберт, Ф. Хедоурі зазначають: «Організація – це група людей, діяльність яких свідомо координується для досягнення спільної мети або цілей». Однією з ознак організації во-