

**О. І. БУРАТЕВИЧ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ПРАВОВІ ОСНОВИ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: СУЧАСНИЙ СТАН І ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 1(32), с. 216–222

*Створення необхідної нормативно-правової основи європейської інтеграції є тією необхідною умовою, яка покликана забезпечити не лише стабільну і тривалу співпрацю України та ЄС, а й дати можливість Україні у певній перспективі набути статусу асоційованого члена ЄС.*

Проблеми правового забезпечення процесів європейської інтеграції України є одним з пріоритетних і водночас – найважливіших напрямів дослідження сучасної юридичної науки. Справді саме створення необхідної нормативно-правової основи європейської інтеграції є тією необхідною умовою, яка покликана забезпечити не лише стабільну і тривалу співпрацю України та ЄС, а й дати можливість Україні у певній перспективі набути статусу асоційованого члена ЄС. З огляду на це, перед вітчизняною юридичною наукою, а також перед наукою державного управління постає завдання теоретичного забезпечення розвитку моделей та засобів розвитку національного законодавства в аспекті його вдосконалення й наближення до стандартів та вимог ЄС.

Актуальність дослідження цієї проблеми зумовлюється такими причинами. По-перше, євроінтеграційна діяльність органів державної влади України нині ґрунтується на значній кількості нормативних актів, які закладають її правову основу. Дослідження цих актів є актуальним і водночас необхідним теоретичним кроком як у напрямі пізнання сутності євроінтеграції, так і в напрямі прискорення цього процесу, за рахунок пошуку факторів, які негативно впливають на нього. По-друге, аналіз таких актів вимагає при-

ведення їх до певної системи, яка сприятиме проведенню всебічного та максимально повного вивчення останніх. Отже, вихідним пунктом аналізу правових засад євроінтеграційної діяльності органів державної влади України є розбудова системи відповідних правових актів, що неможливо поза зверненням до сучасної юридичної науки. По-третє, система правових актів або система законодавства, у широкому розумінні цього слова, є доволі складною правовою категорією. Це пов'язано, зокрема, з наявністю у наведеному словосполученні поняття “система”, яке належить до числа категорій, які ще не знайшли остаточного з'ясування у правовій теорії. У цьому сенсі вельми актуальним та важливим завданням юридичної науки є побудова комплексної теорії розвитку системи національного законодавства, яка б відобразала як всі об'єктивні рівні цього поняття, так і ті практичні складнощі, що виникають у процесі системного та комплексного розвитку законодавства.

Таким чином, щоб всебічно проаналізувати правові основи державної політики європейської інтеграції України, потрібно вирішити такі завдання: а) охарактеризувати закладені в європейському законодавстві засади європейської інтеграції; б) визначити нормативну складову в європейській інтегра-

ції сучасної України; в) проаналізувати рівні системи національного законодавства України в частині забезпечення державної політики європейської інтеграції.

У сучасній юридичній науці система законодавства тлумачиться як зовнішня форма права, що відображає побудову його джерел, тобто систему нормативно-правових актів [1], або ж як “сукупність нормативно-правових актів, у яких об’єктивуються внутрішні змістовні та структурні характеристики права” [2]. Системний підхід до правових явищ відкриває можливість виявити, яких елементів не вистачає конкретній системі для її цілісності, а наявність яких надмірна, які частини системи відстають у розвитку, на рівні яких структурних частин відбуваються нефункціональні збої, що заважають оптимальному функціонуванню системи в цілому. У зв’язку з цим, системність має стати одним з головних напрямів теоретичних досліджень права та законодавства. Будь-яке системне дослідження зорієнтоване на: знаходження складових системної цілісності; виявлення специфічних якостей кожної зі складових; аналітичне вивчення взаємозв’язків складових між собою; узагальнення складових у їх якісній визначеності, що розкриває властивості системи як єдиного цілого; пізнання функціонального призначення, ролі та ефективності впливу системи й кожної її складової на середовище та зворотного впливу середовища на систему [3].

Система нормативних актів, які визначають правові засади євроінтеграційної діяльності органів державної влади, має такі властивості. По-перше, вона складається з багатьох різнорідних складових – окремих підсистем нормативних актів – системи міжнародних (європейських) нормативних актів, системи міждержавних нормативних актів та системи національних (українських) нормативних актів. Водночас кожна з названих підсистем, утворюючи окрему систему, складається з власної підсистеми нормативних актів – нормативних актів парламенту, нормативних актів уряду тощо. Поряд із цим, необхідно наголосити, що названа система разом із її підсистемами характеризується та-

кож ієрархічністю. Сутність ієрархічної системи полягає в нерівності, підпорядкованості елементів, що її утворюють. Тобто ієрархія нормативних актів – це властивість системи нормативних актів, що виражається в підпорядкуванні джерел нижчого рівня джерелам вищого рівня. Будь-який нормативний акт у межах цієї системи має відповідати нормативному акту вищої юридичної сили.

По-друге, система нормативних актів, що закладають правове підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади, не є застиглою, вона постійно перебуває у стані розвитку, який зумовлюється дією на цю систему, з одного боку, систем вищого рівня, а з другого – постійними трансформаціями, які відбуваються в межах кожної з підсистем, які утворюють цю систему. Під системами вищого рівня, у даному випадку, розуміють, наприклад, систему нормативних актів, які закладають правову основу існування ЄС і які з моменту набрання чинності Конституції ЄС будуть об’єднані в одному документі. Зміни ж у структурі підсистем можуть бути зумовлені великою кількістю чинників, починаючи від стану європейської та української економік та закінчуючи змінами у тактиці європейської інтеграції Української держави, яка, наприклад, як вже було зазначено, доволі часто трансформує систему суб’єктів, відповідальних за реалізацію євроінтеграційної політики, що викликає, тим самим, зміну правового підґрунтя діяльності цих суб’єктів.

По-третє, система нормативних актів, що закладають правове підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади, характеризується постійним ускладненнями як кількісного, так і якісного порядку. Аналіз нормативних актів, які присвячені правовому регулюванню діяльності суб’єктів, що забезпечують євроінтеграційні процеси в Україні, показує, що кількість таких актів, починаючи з 90-х років минулого століття, постійно збільшується. Так, якщо у 1994 р. правове підґрунтя української євроінтеграційної політики обмежувалося, фактично, лише Угодою про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС, то вже через 10 років в українському нормативному активі нараховува-

лося близько десяти законів, майже двадцять указів Президента та більше двадцяти постанов уряду.

По-четверте, кожна з підсистем нормативних актів, що закладають правове підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади, характеризується певними, подекуди істотними особливостями, які пов'язуються з тим, що нормативні акти, які входять до складу кожної з підсистем, приймаються різними суб'єктами, у різні періоди часу, виходячи з різних економічних та політичних умов. Ці акти можуть мати різну зовнішню форму та ухвалюватися (прийматися) за принципово різними процедурами. Зважаючи на це, кожна з підсистем набуває лише їй притаманних якостей, які в поєднанні мають створювати досконалу систему нормативних актів, спрямованих на досягнення спільної мети – закладення надійного правового підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади.

І по-п'яте, система нормативних актів, що закладають правове підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади, несе певне функціональне навантаження, яке характеризується комплексним характером, пов'язаним із необхідністю узгодження діяльності вітчизняних органів державної влади в процесі їх євроінтеграційної діяльності не тільки між собою, але і з а) європейськими інституціями; б) міждержавними суб'єктами; в) з українським парламентом, Президентом України, органами судової влади, органами прокуратури. Окремі елементи цього функціонального навантаження, у свою чергу, розподіляються між уже названими підсистемами нормативних актів, кожна з яких, як наслідок, бере на себе частину загального функціонального навантаження.

Переходячи від загальнотеоретичних ознак системи нормативних актів, що закладають правове підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади, до безпосереднього аналізу системи цих актів, відмітимо, що їх вивчення здійснюватиметься на підставі запропонованого вище розподілу цієї системи на підсистеми – підсистеми нормативних актів Європейського Співтовариства, підсисте-

ми міждержавних нормативних актів та підсистеми нормативних актів, прийнятих органами державної влади України.

Нормативні акти ЄС, об'єднані в цілісну систему, утворюють квінтесенцію права Європейського Союзу, під яким розуміють систему юридичних норм, створюваних у зв'язку з утворенням і функціонуванням Європейських Співтовариств та Європейського Союзу, що діють і застосовуються в межах їх юрисдикції на основі й відповідно до установчих договорів і загальних принципів права [4]. Якщо аналізувати структуру права ЄС, то в цілому важко говорити про якусь ієрархію його норм. Однак можна стверджувати, що певна підпорядкованість між нормами права ЄС все ж існує. Зокрема, це виявляється в тому, що право ЄС поділяється на первинне (норми міжнародних угод, які становлять правову основу для функціонування всіх структур, що формують ЄС) та вторинне (система норм, до якої відносять норми, що закріплені в актах органів європейських інтеграційних організацій, а також у міжнародних угодах, які уклали між собою європейські співтовариства та інші суб'єкти міжнародного права). Дослідження нормативних актів, які утворюють первинне та вторинне право ЄС, дає підстави зробити висновок, що правову основу євроінтеграційної діяльності органів державної влади утворюють, передусім нормативні акти першого виду. Це пов'язано, зокрема, з тим, що саме в нормативних актах первинного права ЄС зосереджено та сформульовано основні вимоги до держав – претендентів на вступ до ЄС. Це своєрідні “домашні завдання”, які обов'язково мають бути виконані державами-претендентами в особі їх відповідних структур, у тому числі й органами державної влади.

Як визнання права кожної європейської держави на подання заяви про членство в Європейському Союзі у ст. 49 Маастрихтського договору про ЄС [5], поміж іншим, зазначено, що передумови вступу і відповідність законодавства країни-претендента договорам, що засновують ЄС, мають бути предметом угоди між державами-членами і державою-заявником. Угода підлягає ратифікації усіма

державами, що є її сторонами, згідно з їх конституційними процедурами. Отже, саме це положення, на наш погляд, і стало підставою для виникнення другої підсистеми нормативних актів, які закладають правову основу євроінтеграційної діяльності органів державної влади України – підсистеми міждержавних нормативних актів, які нині, у переважній більшості, представлені відповідними угодами. Першим документом у структурі названої підсистеми нормативних актів стала Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, яка була підписана 14 червня 1994 р. та ратифікована 10 листопада 1994 р. рішенням Верховної Ради України [6]. Зазначена угода, являючи собою комплексний документ, який заклав підґрунтя для євроінтеграційної політики України, визначила, крім усього іншого, чималу кількість завдань для органів державної влади, зокрема у сферах: торгівлі товарами; підприємницької діяльності та інвестицій; транскордонних послуг; конкуренції, захисту інтелектуальної, промислової і комерційної власності та співробітництва в галузі законодавства; економічного співробітництва (промисловість, наука і техніка, освіта та професійна підготовка, сільське господарство та агропромисловий сектор, енергетика, навколишнє середовище, валютно-грошова політика тощо); культури; фінансів. У ст. 102 цієї угоди чітко сказано, що її сторони вживають будь-яких загальних або спеціальних заходів, необхідних для виконання своїх зобов'язань за Угодою, які (заходи), як ми розуміємо, можуть втілюватися і в нормативних актах. Принагідно відмітимо, що органами державної влади України, у тому числі й органами державної влади, на сьогодні вже прийнято чималу кількість правових актів, спрямованих на виконання зобов'язань, які випливають із названої вище угоди. Так, наприклад, для забезпечення відкритого та конкурентоспроможного укладання контрактів на товари та послуги (ст. 55 Угоди), в Україні запроваджено тендерні процедури, порядок проведення яких визначено у Постанові Кабінету Міністрів України від 8 червня 1998 р. “Про

Положення про порядок організації та проведення міжнародних конкурсів (тендерів) на укладання контрактів на користування надрами” № 841 [7]. У процесі реалізації українською стороною євроінтеграційної політики між нею, а також державами – членами ЄС та Європейським Співтовариством було укладено ще чималу кількість угод, кожна з яких може розглядатися як нормативне підґрунтя євроінтеграційної діяльності органів державної влади у відповідній сфері. Крім цього, українська сторона приєдналася ще до чималої кількості конвенцій, які також містять у собі правові положення, що закладають правове підґрунтя євроінтеграційної діяльності органів державної влади.

Поряд з міжнародними документами, які є звичайною формою узгодження спільних дій окремих держав, у сфері євроінтеграції між ЄС та Україною укладаються і дещо незвичні для міжнародного права документи, які також належать до нормативно-правової бази європейської інтеграції України. Одним із таких документів є План дій “Україна – Європейський Союз” [8], який створює нові перспективи для партнерства, економічної інтеграції та співробітництва між Україною та ЄС [9]. Цей план встановлює комплексний перелік пріоритетів або, іншими словами, завдань для України, від успішності вирішення яких залежатиме швидкість просування України у напрямі ЄС. Реалізація значної частини цих пріоритетів покладається на органи державної влади, у зв'язку з чим вони набувають для останніх обов'язкового характеру. Так, органи державної влади повинні сприяти: подальшому посиленню стабільності та ефективності органів, що забезпечують демократію та верховенство права; забезпеченню поваги до свободи засобів масової інформації та свободи слова; поліпшенню функціонування податкової адміністрації та ефективному використанню державних коштів; забезпеченню ефективності боротьби з корупцією; забезпеченню дотримання права на свободу об'єднань та залученню громадян до процедури прийняття рішень тощо.

Наступна підсистема нормативних актів, що регламентують євроінтеграційну діяль-

ність органів державної влади, складається з національного законодавства (у широкому розумінні цього слова), до якого необхідно віднести нормативні акти органів державної влади України. Система національних нормативних актів загалом та актів, які є предметом нашого дослідження зокрема, побудована на принципах суворої ієрархії. Ієрархічність виступає принципом побудови системи джерел права в межах певної правової системи, зумовлюється ієрархією органів державної влади, що їх приймають, є вираженням різної юридичної сили окремих видів джерел права і пов'язаної з цим наперед встановленої співвідлеглості джерел права в органічно цілісній системі. Завдяки ієрархічному зв'язку відбувається впорядкування елементів у структурному ряду. Джерела права більшої юридичної сили місять первинні, вихідні норми, обов'язкові для джерел права меншої юридичної сили. Останні, у свою чергу, місять нові норми, обов'язкові для джерел права меншої юридичної сили [10]. Принагідно зауважимо, що принцип суворої ієрархічності правових актів є однією з ознак правової держави, який на теренах нашої країни знайшов своє застосування не так давно – лише на початку ХХ ст. Так, А. І. Єлістратов з цього приводу писав, що кардинальним питанням у вченні про державні акти є концепція взаємного співвідпорядкування актів, відповідно до якої державні акти законодавчих установ отримують переважне значення перед актами адміністрації [11]. Таким чином, реалізація цієї концепції можлива лише в державах, побудованих на принципі розподілу влад.

Найвищим за юридичною силою нормативним актом, що закладає правове підґрунтя для євроінтеграційної діяльності органів державної влади, є Конституція України, яка містить норми, що, з одного боку, закладають загальнодемократичні засади для діяльності органів державної влади, а з другого – прямо уповноважують останніх на реалізацію зовнішньополітичних планів, до яких, зрозуміло, належать також і євроінтеграційні плани України. Наступною сходинкою у системі названих вище актів є закони та постанови, прийняті Верховною Радою України з питань

євроінтеграції. Більшість із цих правових актів містить у собі завдання, а також окремі повноваження органів державної влади, необхідні їм для забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні.

Наступний рівень правового регулювання євроінтеграційної діяльності органів державної влади зосереджено насамперед на рівні центральних органів державної влади, які, відповідно до Розпорядження Президента України “Про Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу”, віднесено до кола суб'єктів, відповідальних за забезпечення реалізації галузевих програм євроінтеграції. Одним із засобів виконання поставлених завдань, зрозуміло, є відомча правотворчість. Центральними органами державної влади, які віднесено до кола суб'єктів, відповідальних за забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні, нині видано значну кількість нормативних актів.

Найнижчий рівень правового регулювання у сфері, що розглядається, представлений нормативними актами місцевих органів державної влади. Проте необхідно підкреслити, що місцеві органи державної влади здійснюють у сфері євроінтеграції переважно організаційну роботу, пов'язану з інформуванням населення з питань євроінтеграції, проведенням навчальних семінарів, нарад тощо. Що ж до нормативного забезпечення проведеної роботи, то вона, головним чином, зводиться до затвердження положень про управління (відділи) місцевих державних адміністрацій, які опікуються питаннями євроінтеграції, та затвердження регіональних програм євроінтеграційної діяльності [12].

Узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна сформулювати такі висновки. По-перше, на сьогодні правові засади євроінтеграційної діяльності органів державної влади представлені широким спектром нормативних актів, об'єднаних у трьохрівневу систему, яка складається з підсистеми міжнародних правових актів, підсистеми міждержавних правових актів та підсистеми національних правових актів. По-друге, головним

завданням цих нормативних актів є здійснення належного правового регулювання діяльності органів державної влади України загалом та органів державної влади зокрема щодо забезпечення євроінтеграційних процесів у нашій країні. Проте регулятивний вплив цих актів на відповідні суспільні відносини не можна визнати задовільним. Це пов'язано передусім із великою кількістю таких актів, що істотно ускладнює користування ними, викликає окремі неузгодження між актами, виданими різними суб'єктами та в різний час. По-третє, актуальним та вкрай необхідним є проведення систематизування нормативних актів, які закладають правову основу євроінтеграційної діяльності Української держави, тобто їх упорядкування та вдосконалення шляхом опрацювання, перегляду і викладу останніх у певному порядку у формі збірників. Це міг би бути єдиний збірник нормативних актів з питань євроінтеграції, який включав би в себе як міжнародні, так і національні правові акти.



## Література

1. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2003. – С. 418.

2. Теория государства и права: Учебник. / С. С. Алексеев, С. И. Архипов, В. М. Корельский, В. И. Леушин и др. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 271.

3. Сырых В. М. Логические основания общей теории права: Элементный состав: В 2 т. – М.: Юрид. дом "Юстицинформ", 2000. – Т. 1. – С. 244.

4. Слепец В. М. Этапы формування європейського права // Вісн. Одеськ. ін-ту внутр. справ. – 2001. – № 3. – С. 159–165.

5. Договір про Європейський Союз: Міжнародний документ від 07.02.92. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029)

6. Закон України "Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами" від 10.11.94. № 237/94-ВР // ВВР України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Положення про порядок організації та проведення міжнародних конкурсів (тендерів) на укладання контрактів на користування надрами" від 08.06.98. № 841 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 23. – С. 37.

8. План дій Україна – Європейський Союз. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art\\_id=12853472&cat\\_id=12852714](http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=12853472&cat_id=12852714).

9. Гудзь М. В. Загальний курс європеїстики: Навч. посіб. / М. В. Гудзь, П. В. Гудзь. – Донецьк: ТОВ "Юго-Восток, Лтд", 2006. – С. 237.

10. Пархоменко Н. М. Принципи побудови системи джерел права // Держава і право. – 2007. – Вип. 37. – С. 9–15.

11. Елистратов А. И. Очерк административного права / А. И. Елистратов. – М.: Гос. изд-во, 1922. – С. 82.

12. Адміністративне право України. Академічний курс: Підручник: У 2 т.: Загальна частина / Ред. кол.: В. Б. Авер'янов (голова). – К.: Юрид. думка, 2004. – Т. 1. – С. 228.

*Проведений аналіз рівнів нормативної діяльності органів державної влади України та змісту нормативно-правових актів щодо сприяння процесам європейської інтеграції виявив, що актуальним та вкрай необхідним є проведення систематизування нормативних актів, які закладають правову основу євроінтеграційної діяльності Української держави, тобто їх упорядкування та вдосконалення шляхом опрацювання, перегляду і систематичного викладу.*

*Проведенный анализ уровней нормативной деятельности органов государственной власти Украины и содержания нормативно-правовых актов по содействию процессам европейской интеграции обнаружил, что актуальным и крайне необходимым является проведение систематизации нормативных актов, которые закладывают правовую основу евроинтеграционной деятельности украинского государства, то есть их упорядочения и совершенствования путем обработки, просмотра и систематического изложения.*

*The analysis of levels of the regulatory authorities of Ukraine and content of regulations to facilitate the process of European integration found that. urgent and imperative is holding systematyzuvannya regulations, which provide a legal basis for European integration of the Ukrainian state, ie, layout and improvement, through processing, viewing and systematic exposition.*

**Надійшла 5 грудня 2011 р.**