

**О. І. БУРАТЕВИЧ**

*Міжрегіональна Академія управління персоналом, м. Київ*

## **ОРГАНИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ УКРАЇНИ І НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ**

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 99–104

*Проблема забезпечення процесів європейської інтеграції органами державної влади України може бути віднесена до групи найбільш важливих та актуальних завдань не лише сучасної юридичної науки, а й науки державного управління.*

Налагодження ефективної взаємодії з ЄС із подальшою перспективою членства у цій організації передбачає докорінне реформування всієї системи органів державної влади України, а також посилення їх діяльності у напрямі європейської інтеграції.

Актуальність проведення комплексного дослідження ролі та місця органів державної влади в процесі нормативно-правового забезпечення європейської інтеграції України зумовлюється такими причинами. По-перше, євроінтеграційні процеси, які нині відбуваються в Україні, тією або іншою мірою стосуються всіх без винятку органів державної влади, оскільки виконання більшості з завдань у частині входження України у загальний європейський простір належить до їх компетенції. У даному випадку йдеться насамперед про Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої та судової влади, а також органи прокуратури. У цьому контексті важливу роль відіграє координація діяльності зазначених органів державної влади, що повинна спиратися насамперед на обґрунтовану та адекватну наукову теорію функціонування органів державної влади України у зазначеній галузі. По-друге, не можна не відмітити того, що актуальність дослідження пояснюється триваючими процесами реформування системи самих органів державної влади в Україні. Справді, погоджу-

ючись з тим, що система органів державної влади України досі перебуває у стані трансформації, вкрай важливо та актуально чітко усвідомлювати стратегічні цілі зазначених перетворень, які мають створити таку систему органів державної влади, яка б гарантувала ефективну співпрацю з ЄС на всіх рівнях, а також сприяла активній інтеграції України до ЄС. У цьому контексті аналіз проблеми виступає одним з аспектів загальних досліджень процесів реформування системи державного управління у сучасній Україні.

Таким чином, ставлячи на меті дослідження нормативно-правових основ діяльності органів державної влади в Україні в частині сприяння процесів європейської інтеграції, ми маємо розв'язати такі конкретні завдання: а) визначити основні органи державної влади, що забезпечують процес європейської інтеграції України; б) охарактеризувати нормативно-правові основи та специфіку їх діяльності в галузі європейської інтеграції; в) виявити перспективні напрями вдосконалення організації і функціонування цих органів державної влади України.

Одним з найважливіших органів державної влади в галузі європейської інтеграції України є парламент України. Верховна Рада України, відповідно до ст. 75 Конституції України, є єдиним органом законодавчої влади, а отже її євроінтеграційні завдання

пов'язуються, головним чином, із законодавчим забезпеченням євроінтеграційних процесів. Згідно з Конституцією України Верховна Рада України визначає засади зовнішньої політики держави, а отже, і засади євроінтеграційних процесів. Тому важливим напрямом діяльності українського парламенту є активна участь у політичній діяльності на міжнародній арені, спрямованій, зокрема, і на забезпечення євроінтеграційних планів України. За період існування Української держави її парламент став членом ряду міжнародних організацій, зокрема Парламентської асамблеї організації безпеки в Європі, Парламентської асамблеї Ради Європи, Генеральної асамблеї Чорноморського економічного співробітництва, Європейської Міжпарламентської Асамблеї православ'я тощо. Крім того, український парламент є асоційованим членом Парламентської Асамблеї Організації Північноатлантичного Договору, спостерігачем Парламентської Асамблеї Західноєвропейського союзу. Також Верховною Радою України вживаються заходи в напрямі нормативного супроводу євроінтеграційної політики. Першим із них стала ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами, відповідно до якої Україна висловила бажання та готовність зміцнити зв'язки із Співтовариством та встановити партнерство і співробітництво з ним [1]. Наступною знаковою подією у цій сфері стало ухвалення Закону України "Про основи національної безпеки України", у ст. 8 якого до основних напрямів державної політики з питань національної безпеки України у зовнішньополітичній сфері було віднесено, зокрема, забезпечення повноправної участі України в загальноєвропейській та регіональних системах колективної безпеки, набуття членства в Європейському Союзі та Організації Північноатлантичного договору при збереженні добросусідських відносин і стратегічного партнерства з Російською Федерацією, іншими країнами Співдружності Незалежних Держав, а також з іншими державами світу.

Ще однією формою участі Верховної Ради України у зовнішньополітичних справах є звернення до парламентів інших країн, зокрема ЄС. Наприклад, постановою від 20 червня 2002 р. було прийнято звернення до парламентів, урядів та громадськості держав — членів Європейського Союзу, в якому український парламент запевнив європейську спільноту в тому, що європейська модель стала основою розбудови сучасної Української держави з соціально-орієнтованою ринковою економікою, верховенством права, розвиненим громадянським суспільством, неухильним дотриманням прав та свобод людини, наголошуючи тим самим на незмінності євроінтеграційних планів України. Принагідно необхідно зазначити, що розробка та прийняття українським парламентом згаданого звернення були забезпечені Комітетом Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції, який був створений 14 червня 2002 р. і складався з п'яти підкомітетів: з питань адаптації законодавства; з питань координації співробітництва з Європейським Союзом та Світовою Організацією Торгівлі; з питань координації співробітництва з НАТО; по зв'язках з європейськими країнами; з питань координації відносин з Радою Європи, Організацією з Безпеки і Співробітництва в Європі. При Комітеті був створений також і дорадчий орган — Науково-експертна рада. До кола завдань Комітету віднесено: адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, норм і принципів СОТ; участь у розробці основних засад зовнішньої політики України; здійснення контролю за виконанням органами виконавчої влади та місцевого самоврядування законодавчих актів, що належать до компетенції Комітету; проведення інформаційно-просвітницької діяльності тощо [2]. Поряд із цим, у складі Верховної Ради України функціонує ще одне утворення, відповідальне за реалізацію євроінтеграційної політики, — Комітет парламентського співробітництва Україна — ЄС, який був створений відповідно до ст. 90 Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р.

Згідно з положеннями цієї угоди Комітет є форумом для обміну думками між членами Верховної Ради України та Європейського парламенту, який може запитувати відповідну інформацію про виконання Угоди від Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Таким чином, можна зробити висновок, що участь Верховної Ради України у забезпеченні євроінтеграційних процесів зводиться переважно до створення загальних умов, які б давали змогу іншим суб'єктам реалізовувати безпосередні та конкретні заходи у цьому напрямі. Інакше кажучи, український парламент визначає лише найзагальніші та найпринциповіші моменти євроінтеграційної політики держави, передаючи, як наслідок, повноваження щодо її конкретизації та реалізації іншим суб'єктам.

Президент України є досить активним та впливовим учасником євроінтеграційної політики нашої держави. Це обумовлено, у першу чергу, його статусом глави держави, який, відповідно до ст. 106 Конституції України, передбачає виконання повноважень, так би мовити, міжнародного характеру, зокрема — право представляти державу в міжнародних відносинах, здійснювати керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, вести переговори та укладати міжнародні договори України. Діяльність Президента України у цій сфері здійснюється, головним чином, через видання відповідних указів та розпоряджень. Аналіз правотворчої діяльності Президента України свідчить про те, що ним на сьогодні видано значну кількість нормативних актів з означеного питання, найпринциповішими з яких є: Указ Президента України “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу” № 615/98 від 11 червня 1998 р., Указ Президента України “Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу” № 1072/2000 від 14 вересня 2000 р., Указ Президента України “Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу” № 278/2004 від 5 березня 2004 р. Окремої уваги серед указів Президента України заслуговують Указ Президен-

та України “Про Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції” № 169/2003 від 26 лютого 2003 р. та Указ Президента України “Про забезпечення діяльності Уповноваженого України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції” № 573/2003 від 5 липня 2003 р., оскільки вони були спрямовані на організаційне забезпечення інтеграції України до ЄС, зокрема шляхом налагодження належного співробітництва та належної взаємодії у питаннях євроінтеграції між органами виконавчої влади, а також частково між останніми та Президентом України.

Досліджуючи роль Президента України у сфері євроінтеграції, не можна обійти увагою і Раду національної безпеки і оборони України, яка є координаційним органом з питань національної безпеки і оборони при Президенті України (ст. 107 Конституції України). РНБОУ на сьогодні являє собою спеціалізований державний орган із конституційним статусом, який є органічною частиною системи президентської влади і покликаний забезпечити одну з найважливіших конституційних функцій Президента — гарантувати державну незалежність і національну безпеку держави. Завдання та принципи діяльності РНБОУ визначаються Законом України “Про раду національної безпеки і оборони України” [3], відповідно до якого РНБОУ відіграє помітну роль у зовнішніх відносинах України, у тому числі з ЄС та НАТО. Так, РНБОУ: готує концептуальні документи щодо відносин України з ЄС та НАТО; розробляє проекти основоположних документів у галузі національної безпеки та оборони, а також з питань партнерства з міжнародними організаціями; працівники апарату РНБОУ беруть участь у засіданнях спільних робочих груп та державних органів з питань національної безпеки тощо.

Також важливим суб'єктом забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні є органи виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України, які покликані виконувати переважний обсяг робіт у названій сфері.

Необхідною умовою євроінтеграції України є стабільність установ (органів), які га-

рантують демократію, верховенство права та права людини, що не може бути досягнуто без проведення судової реформи, спрямованої на забезпечення незалежності судової влади та її зміцнення. З огляду на це, до системи суб'єктів забезпечення євроінтеграційних процесів в Україні мають бути віднесені також і органи судової влади, представлені насамперед Верховним Судом України, Конституційним Судом України та вищими спеціалізованими судами України. Необхідним кроком подальшої європеїзації судової системи України є розвиток міжнародних зв'язків органів судової влади України. Безпосередня реалізація заходів, спрямованих на забезпечення ефективної діяльності Верховного Суду у міжнародній сфері, покладена на відділ міжнародного співробітництва.

Подібна робота ведеться і у вищих спеціалізованих судах України, наприклад Вищому адміністративному суді України, міжнародна діяльність якого також спрямована на обмін думками та досвідом у питаннях адміністративного права та процесу, застосування адміністративними судами права ЄС, впливу діяльності міжнародного юрисдикційного органу (Суду ЄС) на судову практику держав – членів ЄС тощо [4]. Проте необхідно наголосити, що зазначені кроки мають здійснюватися не лише з метою збирання та аналізування позитивного досвіду зарубіжних країн у сфері відправлення судочинства. На нашу думку, головним завданням тут має стати використання накопиченої інформації під час реформування національного законодавства про судоустрій та вдосконалення існуючої судової системи, яка, хоч і була реформована у 2002 р., проте залишається недосконалою [5]. З огляду на це, зусилля представників судової влади у першу чергу мають спрямовуватися на виправлення недоліків та помилок, які накопичилися нині у цій сфері, а саме: вирішення проблеми надмірної завантаженості суддів; підвищення їх професіоналізму; удосконалення процедур апеляції та касації; забезпечення дійсної незалежності суддів; посилення відповідальності суддів за постановлення завідомо неправомірних рішень тощо. До системи органів судової влади

віднесено також і Конституційний Суд України, який, згідно зі ст. 147 Конституції України, є єдиним органом конституційної юрисдикції в Україні, покликаним вирішувати питання про відповідність законів та інших правових актів Конституції України і давати офіційне тлумачення Конституції України та законів України. Якщо розглядати діяльність Конституційного Суду України крізь призму євроінтеграційних процесів, то необхідно відзначити, що конституційне судочинство є одним із дієвих інструментів адаптації національних правових систем європейських держав до міжнародних стандартів прав людини. Такі стандарти, як відмічає П. Рабинович, зафіксовані насамперед у Конвенції про захист прав людини та основних свобод 1950 р., і вони постійно конкретизуються й розвиваються прецедентними рішеннями Європейського суду з прав людини [6]. Що ж до Конституційних судів держав – членів Ради Європи, то вони якраз і мають бути тим “містком”, за допомогою якого відбувається імплементація інтерпретаційних правоположень Суду в національну юридичну практику.

Можна виокремити два основні напрями впливу рішень Європейського суду з прав людини на конституційне судочинство. Перший полягає у врахуванні конституційними судами вказівок та оцінок Європейського суду з прав людини, наведених у його рішеннях у конкретних справах, до розгляду яких ці органи залучалися раніше відповідно до національного законодавства. Другим напрямом впливу практики Європейського суду з прав людини на національне конституційне судочинство може вважатись урахування і впровадження його органами самих принципів, тобто концептуально-методологічних засад, судового захисту прав і свобод людини у процесі здійснення конституційної юрисдикції. Проте тут необхідно зауважити, що на сьогодні використання практики Європейського суду з прав людини як напряму оптимізації Конституційного судочинства в Україні є доволі складним завданням, успішне вирішення якого залежить від розв'язання ряду проблем [7].

Участь судової влади України в інтеграційних процесах здійснюється, головним чином, через опанування європейських і євроатлантичних цінностей щодо верховенства права та закону і поліпшення судового управління [8].

Неодмінним учасником євроінтеграційних процесів є і Генеральна прокуратура України, оскільки вона, разом із підпорядкованими їй органами прокуратури, є активним учасником процесу забезпечення верховенства права в Україні, гарантування прав та свобод людини і громадянина. На сьогодні в Україні досить активно обговорюється, а подекуди і змінюється правовий статус органів прокуратури. Це пов'язано, зокрема, з тим, що ще в 1995 р. Україна взяла на себе зобов'язання перед Радою Європи змінити роль та функції прокуратури у державі. Певні зміни до правового статусу прокуратури були внесені Конституцією України. Однак подібний підхід до кола функціональних обов'язків органів прокуратури не влаштовує як багатьох представників євроспільноти, так і українських учених та практиків. Головним каменем спотикання залишається функція нагляду, яку продовжує виконувати прокуратура. У цьому аспекті слід нагадати, що згідно з європейською моделлю функціонування органів прокуратури, як зазначається в Рекомендаціях Парламентської Асамблеї № 1604 (2003 р.), функції прокуратури мають обмежуватися переважно кримінальним переслідуванням від імені держави. При цьому, про необхідність зміни ролі та функцій прокуратури в Українській державі йдеться не лише в названій вище резолюції, а і в багатьох інших резолюціях та рекомендаціях Парламентської Асамблеї Ради Європи [9]. Зважаючи на це, перед органами державної влади, а передусім, перед Генеральною прокуратурою України, постає завдання взяти активну участь у реформуванні української прокуратури на підставі загальноєвропейських стандартів, що є необхідним елементом євроінтеграційної політики України.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо сформулювати такі висновки. По-перше, євроінтеграційні

процеси, які нині мають місце в Україні, тією або іншою мірою стосуються абсолютно всіх без винятку органів державної влади. Йдеться про Верховну Раду України, Президента України, органи виконавчої та судової влади, а також органи прокуратури. По-друге, участь Верховної Ради України у забезпеченні євроінтеграційних процесів зводиться, переважно, до створення загальних умов, які б давали змогу іншим суб'єктам реалізовувати безпосередні та конкретні заходи у даному напрямі. Президент України є досить активним та впливовим учасником євроінтеграційної політики України. Діяльність Президента України у цій сфері здійснюється, головним чином, через видання відповідних указів та розпоряджень. Участь судової влади України в інтеграційних процесах відбувається головним чином шляхом опанування європейських і євроатлантичних цінностей щодо верховенства права та закону і поліпшення судового управління. Також важливим суб'єктом забезпечення реалізації євроінтеграційної політики є Генеральна прокуратура України, перед якою постає завдання взяти активну участь у реформуванні української прокуратури на підставі загальноєвропейських стандартів, що є необхідним елементом євроінтеграційної політики України.



## Література

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: міжнародний документ від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
2. Арістова І. В. Компетенція та роль державної влади України у сфері правового забезпечення європейської інтеграції / І. В. Арістова, М. Н. Курко // Вісник Нац. ун-ту внутр. справ. — 2004. — Вип. 27. — С. 272–280.
3. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05.03.1998 р., № 183/98-ВР // ВРР України. — 1998. — № 35. — Ст. 237.
4. ВАСУ налагоджує контакти з Асоціацією державних рад та вищих органів адміністративної юрисдикції держав — членів Європейського Союзу // Вісн. Вишого адміністратив. суду України. — 2008. — № 3. — С. 116–118.
5. Ступаченко Д. Перспективи реформування національної судової системи в контексті європейської інтеграції України // Право України. — 2008. — № 7. — С. 17–20.
6. Рабінович П. Практика Страсбурзького суду як орієнтир діяльності Конституційних судів з імплементації євро-



пейських стандартів прав людини // Вісн. Конституц. Суду України. — 2005. — № 6. — С. 34–40.

7. Серьогіна С. Використання практики Європейського суду з прав людини як перспективний напрям оптимізації Конституційного судочинства в Україні // Вісн. Конституц. Суду України. — 2005. — № 6. — С. 41–46.

8. Тодоров І. Я. Україна на шляху до європейської та євроатлантичної спільноти: Монографія. — Донецьк: ДонНУ, 2006. — С. 167.

9. Назаров І. Прокуратура України на шляху до європейських // Право України. — 2007. — № 2. — С. 85–88.

*Наведено аналіз проблем із забезпечення органами державної влади України ефективної співпраці з ЄС та європейської інтеграції України. Досліджено основні аспекти діяльності органів державної влади, які характерними для них засобами та методами сприяють європейській інтеграції України та реалізують державну євроінтеграційну політику.*

*Приведен анализ проблем по обеспечению органами государственной власти Украины эффективного сотрудничества с ЕС и европейской интеграции Украины. Исследованы основные аспекты деятельности органов государственной власти, способствующих характерными для них средствами и методами европейской интеграции Украины и реализующих государственную евроинтеграционную политику.*

*The above analysis of the problems of state power of Ukraine effective cooperation with the EU and European integration of Ukraine. The main aspects of public authorities, as for them the means and methods of promoting European integration of Ukraine and implement public policy European integration.*

Надійшла 26 січня 2012 р.