

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ВИМОГ ЄС І ПРОБЛЕМИ ФОРМУВАННЯ УПРАВЛІНСЬКОГО ПРОСТОРУ

Наукові праці МАУП, 2012, вип. 2(33), с. 130–134

Комплексне дослідження ролі та основних напрямів процесу адаптації законодавства України до вимог ЄС в аспекті модернізації системи державного управління України дає можливість визначити основні правові принципи та механізми, за допомогою яких можна цілеспрямовано впливати на розвиток національних систем державного управління з метою їх інтеграції у європейський управлінський простір.

Проблема адаптації національного законодавства України до вимог ЄС становить, на думку багатьох вітчизняних дослідників, одне з найважливіших завдань сучасної юридичної науки. При цьому наукова значущість подібних досліджень посилюється тим, що наразі цілий ряд змін на рівні системи державного управління України в цілому не просто пов'язані, а напряду залежать від того, яким чином та наскільки успішно здійснюватиметься адаптаційний процес на рівні законодавства України та ЄС.

Актуальність звернення до цієї тематики зумовлюється такими причинами. По-перше, підвищення ефективності державно-управлінської діяльності в Україні є однією з базових вимог, що була неодноразово висловлена з боку європейської спільноти під час обговорення перспектив європейської інтеграції України. У цьому сенсі особливої актуальності набуває інтеграція України до загального управлінського простору Європи, який діє на основі ряду спільних універсальних принципів, що визначають базові цінності, пріоритети і цілі управлінської діяльності будь-якої держави, яка прагне стати частиною ЄС. З цього погляду, проведення юридичних досліджень у цій галузі сприятиме не лише модернізації системи державного управління України, а й сприятиме її об'єктивному наближенню до загальноєвропейських стандартів демокра-

тичного державного управління. По-друге, не можна не звертати увагу на те, що наразі на рівні європейського права вже розроблено та ефективно запроваджено певні правові стандарти, які не тільки завдають загальні параметри державно-управлінської діяльності, а й дають змогу оцінювати рівень відповідності тієї чи іншої національної системи державного управління загальноєвропейським стандартам. У цьому аспекті для будь-якої держави, що ставить на меті євроінтеграційні завдання, граничної актуальності набуває запровадження подібних стандартів на рівні національної правової системи, що дасть можливість їй органічно та успішно увійти в загальноєвропейський управлінський простір.

Таким чином, ставлячи на меті комплексний аналіз ролі та специфіки адаптації законодавства України до вимог ЄС в аспекті формування нової системи державного управління в Україні, потрібно вирішити такі завдання: а) охарактеризувати рівні та зміст процесу адаптації законодавства України до вимог ЄС в аспекті трансформації системи державного управління України; б) виявити головні властивості спільного європейського управлінського простору та його правові основи; в) встановити значення права в галузі державного управління ЄС для якісного оновлення системи державного управління України.

Однією з найважливіших складових процесу трансформації системи державного управління України в аспекті її європейської інтеграції є, поза всяким сумнівом, адаптація законодавства України до правових норм ЄС щодо забезпечення прав людини. Така адаптація реалізується насамперед шляхом зближення законодавства України із сучасною європейською системою права [1]. Водночас, вона передбачає реформування правової системи України, поступове приведення її у відповідність до європейських стандартів і охоплює приватне, митне, трудове, фінансове та інші галузі права й інститути законодавства, визначені угодою про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [2]. Зазначене завдання включає у себе такі напрями діяльності, як подальша ратифікація, приєднання чи підписання Україною багатосторонніх міжнародних договорів, забезпечення реалізації принципу пріоритету загальноновизнаних норм міжнародного права над нормами внутрішнього державного права, поліпшення функціонування правової експертизи відповідності національних актів міжнародно-правовим, зокрема європейським, проведення систематизації правових актів Європейських Співтовариств, приведення українських реалій поділу влади до європейських стандартів, збільшення питомої ваги конституційно-правового регулювання відносин між гілками влади тощо [3]. Фактично всі ці положення знайшли своє відображення у Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Програма визначає механізм, що забезпечує досягнення Україною необхідної відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Згаданий механізм охоплює адаптацію законодавства, утворення адекватних інституцій та інші заходи, що є необхідними для ефективного провадження правотворчих процесів та правозастосування. Метою програми адаптації є досягнення адекватності правової системи України *acquis communautaire* вимогам, що застосовуються Європейським

Союзом до держав — кандидатів на вступ до нього. Останнім часом на найвищому законодавчому рівні неодноразово наголошувалось на тому, що процес такої адаптації є пріоритетною складовою цілого процесу європейської інтеграції України і є, відповідно, пріоритетним напрямом української зовнішньої політики.

Разом з тим, слід зазначити, що процес адаптації законодавства та трансформації системи державного управління сучасної України реалізується не лише якимсь одним органом державної влади, а всією системою органів державної влади України в цілому. Участь Верховної Ради України у забезпеченні євроінтеграційних процесів зводиться переважно до створення загальних умов, які б дали 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.

Хоча, говорячи про процес реформування системи державного управління, не можна обходити увагою й таку важливу групу органів державної влади, як судові та правоохоронні органи. Як відомо, розвиток ЄС ґрунтується на принципах верховенства права, забезпечення прав та основних свобод людини, що вимагає від України проведення подальших реформ у першу чергу для забезпечення незалежності судової влади, а також забезпечення неупередженості в діяльності органів прокуратури. В Плані дій Україна — Європейський Союз [4] виконання цього завдання передбачено шляхом запровадження змін до Кримінального і Цивільного кодексів та Кодексу України про адміністративні правопорушення. Зміни на основі європейських стандартів необхідні у відповідних процесуальних кодексах, необхідне також поглиблення реформ у системі прокуратури. Водночас, виняткове значення для реалізації євроінтеграційних планів України має розбудова спільного управлінського простору [5], який ще називають «європейським управлінським просто-

ром”, що утворився в результаті зведення управлінських систем до загальної уніфікованої європейської моделі [6, 63]. Необхідність виконання цього завдання зумовлюється тим, що наразі можна спостерігати об’єктивну тенденцію до формування загальної моделі управлінської діяльності в ЄС, що покладає на країни — претенденти на вступ до ЄС обов’язок розбудовувати власну управлінську систему з урахуванням принципів спільного європейського управлінського простору. Формування цього простору для розвитку національних систем державного управління тісно пов’язане з виникненням загальноєвропейського права в галузі державного управління (окремі дослідники описують його поняттям нового європейського адміністративного права), яке має на меті закласти єдині для використання на всій території ЄС принципи, стандарти, правила та процедури діяльності публічної адміністрації. Виходячи з розроблених європейськими фахівцями критеріїв можна доволі чітко оцінити надійність системи державного управління, ступінь підзвітності державних службовців та органів влади, практичну обґрунтованість процедур прийняття державно-управлінських рішень, а також можливість їх оскарження та відшкодування. Роль та значення цих принципів, стандартів, правил настільки важливі, що вони вже увійшли до конституцій країн — членів ЄС, відображені в багатьох правових актах та запроваджені ними. Зважаючи на це, нині перед Українською державою у сфері державного управління постає ряд принципів завдань, до яких належать насамперед: адаптація нормативно-правових актів органів виконавчої влади до законодавства ЄС, укладених та ратифікованих Україною міжнародних договорів; приведення стандартів адміністративної діяльності посадових і службових осіб органів виконавчої влади до загальноєвропейських стандартів, зокрема у сферах “заявних” та “втручальних” адміністративних процедур; забезпечення прозорості та підзвітності органів державного управління, зокрема, шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів; розроблення досконалих проце-

дур участі громадськості у публічному управлінні; розбудова дієвих механізмів громадського (цивільного) контролю за діяльністю публічної адміністрації тощо.

Утім, говорячи про цілеспрямовані зміни на рівні правового забезпечення організації і функціонування системи державного управління України в аспекті її взаємодії з ЄС, необхідно звернути увагу на ще два фактори. По-перше — це теоретичне забезпечення цього процесу з боку сучасної юридичної науки [7, 33], яке покликане реалізувати наступні важливі дії: узгодити українську правову термінологію з європейською правовою термінологією; порівняти правові системи ЄС та України і виявити їх особливості; дослідити принципи європейського права і виробити пропозиції щодо їх застосування в українському законодавстві та правозастосовчій діяльності; проаналізувати правовий статус інституцій європейського союзу з подальшим використанням здобутих знань під час реформування українських органів державної влади; дослідити систему правових актів Європейського Союзу тощо.

По-друге, слід наголосити на тому, що успішна євроінтеграція України неможлива без підтримки населенням євроінтеграційних кроків Верховної Ради України, Президента України та органів виконавчої влади на чолі з Кабінетом Міністрів України [8, 209]. Типовим прикладом значення підтримки населенням країни євроінтеграційних планів держави можуть бути, скажімо, результати референдумів, проведених у Франції та Нідерландах з питання прийняття Конституції ЄС. Як відомо, населення цих країн рішуче відмовилося підтримати Європейську Конституцію, що мало своїм наслідком блокування усього процесу ратифікації загальноєвропейського Основного закону. Таким чином, успіх євроінтеграції тісно пов’язаний із позицією населення щодо цього питання, яка (позиція), у свою чергу, залежить від рівня поінформованості громадян як про сутність ЄС, так і про ті вигоди, а можливо, і втрати, які чекають на них у разі приєднання нашої країни до Європейського Союзу. У зв’язку з цим, актуальним є проведення ши-

рокої роз'яснювальної роботи з населенням України щодо європейських цінностей та стандартів життя, принципів організації та здійснення державної влади як у Європейському Союзі, так і в країнах — членах ЄС, основ правової системи ЄС та європейського законодавства, що повинно мати своїм результатом формування в суспільстві позитивної думки до ідеї набуття Україною у майбутньому членства в ЄС, а також подолання психологічного пострадянського бар'єра суспільної думки в напрямі системи європейських координат та інтеграційних перспектив. На важливості цього завдання наголошувалось у Постанові Кабінету Міністрів України "Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки" [9], де було безпосередньо вказано, що пріоритетом у роботі, який прямо пов'язаний із реалізацією стратегічного курсу України на європейську інтеграцію, є підвищення рівня поінформованості громадян про зміст національних інтересів, мету європейської інтеграції України, історію ЄС та функціонування його інституцій, стандарти життя в європейських державах, співпрацю України з ЄС, а також із його державами-членами.

Таким чином, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можна стверджувати, що, по-перше, євроінтеграційні процеси, які нині відбуваються в Україні, тією або іншою мірою стосуються всіх без винятку органів державної влади, оскільки реалізація більшості з цілей належить саме до їх компетенції. У даному випадку йдеться про Верховну Раду України, уряд, Президента України, органи виконавчої та судової влади, а також органи прокуратури. По-друге, формування спільного управлінського простору як один з результатів процесу адаптації законодавства України до законодавства країн — членів ЄС і європейської інтеграції України включає в себе два аспекти: а) створення універсального європейського правового простору, який би дав змогу уніфікувати об'єктивні вимоги щодо системи державного управління, її основні принципи, цілі та цінності на

загальноєвропейському рівні; б) створення цілісної системи державного управління у самій Україні, яка б діяла не лише за європейськими принципами права, а й гарантувала внутрішню цілісність цієї системи, її ефективність, і головне — її функціонування з метою забезпечення загальних суспільних потреб, реалізації прав і свобод людини і громадянина. По-третє, загальні перспективи європейської інтеграції України значною мірою залежать від того, наскільки успішно в Україні буде реалізовано проект трансформації системи державного управління в частині її модернізації, оптимізації та демократизації. У цьому аспекті вельми важливим є не просто технічне підвищення ефективності державного управління, а й наповнення діяльності системи державного управління новим змістом, який виходить з пріоритетів прав людини, свободи, соціальної безпеки громадян. Ключовим інструментом, який би гарантував як формальні, так і матеріальні зміни в системі державного управління сучасної України, є право, і насамперед — адаптація національного законодавства України до законодавства країн — членів ЄС, а також імплементація на національному правовому рівні тих фундаментальних цілей, принципів і цінностей, які визначають управлінську діяльність в Європі.



Література

1. Лаба О. В. Правова система України: механізм взаємодії з правовою системою Ради Європи // Часопис Київськ. ун-ту права. — 2004. — № 1. — С. 100–105.
2. 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.
3. Бульба О. Європейська інтеграція України та питання реалізації принципу поділу влади // Право України. — 2004. — № 12. — С. 8–11.
4. План дій Україна – Європейський Союз. — [Електронний ресурс]. — Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=12853472&cat_id=12852714
5. Баштанник А. Організаційно-правові засади управління в складних адміністративних системах: європейський досвід та Україна / А. Баштанник, В. Баштанник // Право України. — 2007. — № 11. — С. 153–157.

6. Грицяк І. А. Управління в Європейському Союзі: теоретичні засади: Монографія. — К.: Вид-во НАДУ, 2005. — 236 с.

7. Леонова А. О. Ефективність державного управління в контексті євроінтеграції України: Навч.-метод. посіб. / А. О. Леонова, В. П. Давидова, О. О. Новачук. — К.: ДПА України, 2007. — 390 с.

8. Пойченко О. Схвалення громадськістю членства Польщі у Європейському Союзі напередодні вступу // Актуальні

проблеми європейської інтеграції: Зб. статей з питань європейської інтеграції та права / За ред. В. М. Кривцової, Д. В. Ягунова. — 2008. — Вип. 3. — С. 205–210.

9. Про затвердження Державної цільової програми інформування громадськості з питань європейської інтеграції України на 2008–2011 роки: Постанова Кабінету Міністрів України № 594 від 02.07.2008 р. // Офіц. вісн. України. — 2008. — № 49. — Ст. 1584.

Ключовим інструментом, який би гарантував як формальні, так і матеріальні зміни в системі державного управління сучасної України, є право, і насамперед — адаптація національного законодавства України до законодавства країн — членів ЄС, а також імплементація на національному правовому рівні тих фундаментальних цілей, принципів і цінностей, які визначають управлінську діяльність в Європі.

Ключевым инструментом, который бы гарантировал как формальные, так и материальные изменения в системе государственного управления современной Украины, есть право, и прежде всего — адаптация национального законодательства Украины к законодательству стран — членов ЕС, а также имплементация на национальном правовом уровне тех фундаментальных целей, принципов и ценностей, которые определяют управленческую деятельность в Европе.

A key tool that would guarantee both formal and material changes in the governance of modern Ukraine is right, and especially — the adaptation of national legislation of Ukraine to the EU Member States, as well as implementation of the national legal level of the fundamental objectives, principles and values that define the management activities in Europe.

Надійшла 20 січня 2012 р.