

УДК 35.07(477):341.1

Диновський Д. М.

ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Стратегічним напрямом реформування адміністративно-правової системи України початку третього тисячоліття є входження її до європейського правового простору в межах Ради Європи та Європейського Союзу. Тому метою цієї роботи є показати стан, проблеми та шляхи трансформації адміністративно-правової системи України до Європейського Союзу. Передусім слід зазначити, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу. А законодавство Європейського Союзу складається з: 1) Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року, Договору про заснування Європейського товариства по атомній енергії 1957 року, Єдиного європейського акта 1986 року, Маастрихтського договору 1992 року, Амстердамського договору 1997 року, Ніццького договору 2000 року з наступними змінами та доповненнями, що вже прийняті; 2) регламентів, директив, рішень та інших актів нормативного характеру, які приймаються інститутами Європейського Союзу; 3) міжнародних договорів, однією зі сторін яких є Європейський Союз; 4) рішень Суду Європейського Співтовариства, в яких дається офіційне тлумачення відповідних правових норм.

Державна політика щодо адаптації законодавства сучасної України характеризується створенням певного політико-правового та організаційного підґрунтя, яким є: 1) угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та його державами-членами від 14 червня 1994 року, де визначено пріоритетні напрями наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 2) спільна стратегія щодо України, схвалена Європейською Радою на Гельсінському саміті 11 грудня 1999 року, в якій Європейський Союз підтримує процес економічних перетворень в Україні та поступового наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу у визначених пріоритетних сферах; 3) стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року № 615, де визначено основні положення зовнішньополітичної стратегії щодо інтеграції України в європейський правовий простір, мету та етапи правової адаптації; 4) програма інтеграції України до Європейського Союзу, схвалена Указом Президента України від 14 вересня 2000 року № 1072, де визначено шляхи і темпи реалізації окремих економічних реформ та спрямовані на досягнення критеріїв, що впливають із цілей валютного, економічного та політичного союзу держав – членів Європейського Союзу і сформульовані Європейською Радою на Копенгагенському саміті в червні 1993 року; 5) Указ Президента України від 30 серпня 2000 року №

1033, яким з метою координації діяльності органів державної влади з питань адаптації законодавства при Президентові України створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; 6) єдина система планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю і роботою з адаптації законодавства органів виконавчої влади; 7) Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21 листопада 2002 року № 228-IV.

Головними завданнями цієї Загальнодержавної програми є: 1) забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та його державами-членами від 14 червня 1994 року, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом; 2) розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; 3) створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу; 4) створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; 5) забезпечення системності та узгодженості у роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства; 6) вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського Союзу; 7) вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства; 8) вдосконалення інформаційного забезпечення роботи з адаптації законодавства; 9) вдосконалення кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які відповідали б особливим кваліфікаційним вимогам, що ставляться до учасників процесу адаптації законодавства; 10) підвищення рівня володіння офіційними мовами держав – членів Європейського Союзу державними службовцями; 11) вдосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України [1].

І в той же час зазначені вище акти не забезпечили відповідного підґрунтя для формування адміністративно-правової системи України, яка б відповідала європейським стандартам. Передусім, – і, на думку автора, нині головне – це адміністративна реформа. Об'єктивна необхідність її проведення виникла ще з появою ринкових відносин в Україні, а з липня 1997 р. (коли офіційно проголошено про адміністративну реформу в Україні – Указ Президента України № 620 від 7 липня 1997 р.) прийнято чимало нормативних документів, відбулися зміни в організації роботи Уряду, центральних та місцевих органах виконавчої влади, державної служби, а адміністративна реформа не дала очікуваних результатів, не виправдала оптимістичних сподівань громадян України. А вже до цього часу не

ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

прийнято закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про державну службу”(нова редакція), не знайшли свого законодавчого вирішення гарантії забезпечення прав і свобод людини і громадянина у відносинах з органами виконавчої влади.

Перспективи розвитку адміністративно-правової реформи, а, отже, і розвитку виконавчої влади залежать від виконання Україною певних європейських правових норм, принципів та критеріїв для входження в європейський адміністративний простір. На засіданні Європейської Ради в Копенгагені (червень 1993 р.) країни ЄС визнали можливим приєднання нових членів з числа країн Центральної Європи – після досягнення ними відповідних критеріїв, які отримали назву “копенгагенських критеріїв”. Це: а) стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство права, дотримання прав людини та захист інтересів меншин; б) функціонування механізмів ринкової економіки; в) здатність витримати конкуренцію на внутрішньому ринку Європейського Союзу; г) спроможність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу.

Найбільш істотними складовими цих Копенгагенських критеріїв є:

- забезпечення свободи парламентських, президентських виборів і виборів до місцевих органів влади;
- створення та розширення діяльності демократичних інституцій, неурядових організацій, незалежних засобів масової інформації;
- прийняття законодавства, що надійно захищає права меншин, і створення відповідних установ;
- посилення боротьби з організованою злочинністю та корупцією;
- вирішення питань правового забезпечення та посилення спроможності боротьби з відмиванням коштів;
- створення надійно діючих інститутів у сфері юстиції і внутрішніх справ;
- здійснення заходів з протидії дискримінації у всіх сферах суспільного життя;
- гарантії незалежності судової влади, покращення функціонування судів;
- захист особистих прав та свобод.

У країнах-членах ЄС ці стандарти разом із принципами закладеними положеннями конституцій, мають бути передбачені у вигляді низки нормативно-правових актів, таких як:

1. адміністративні процедурні кодекси;
2. адміністративні процесуальні кодекси;
3. закони про свободу інформації;
4. закони про державну службу.

Європейський адміністративний простір (ЄАП) (European Administrative Space) складається із спільних стандартів для здійснення державного управління, які визначаються законом і запроваджуються через систему заходів, процедур та механізмів підзвітності. Хоча ЄАП не є складовою *aquis communautaire*, держави-кандидати повинні спиратись на них при реформуванні систем державного управління.

Європейський адміністративний простір в основному було створено за допомогою механізмів прецедентного права, яке сформувало такі основні принципи європейського адміністративного права:

1. управління згідно з законом або правовою впевненістю;
2. зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань;
3. право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізовувати європейське законодавство;
4. принцип недискримінації;
5. пропорційність;
6. право бути вислуханим в процесі адміністративного провадження та право на належне провадження справи;
7. захист легітимних очікувань;
8. тимчасові засоби судового захисту проти діяльності адміністративного органу;
9. обґрунтування доцільності адміністративних рішень;
10. нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскаржувати адміністративні рішення в судах;
11. своєчасність дій та рішень державного управління [2].

Проблеми інтеграції адміністративно-правової системи України до Європейського Союзу обговорені на трьох національних наукових конференціях (Яремче, 1999 р.; Суми, 2001 р.; Одеса, 2003 р.), міжнародних конференціях, семінарах, круглих столах за ініціативи Центру політико-правових реформ, інституту держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, академії правових наук України, викладені в збірнику наукових праць “Адміністративна реформа в Україні: шлях до європейської інтеграції” [3], в науковому виданні Януша Гонцяжа та Наталії Гнидок “Адміністративна реформа: нездійсненні мрії та втрачені можливості”[4], в роботах В.Б. Авер'янова, Ю.П. Битяка, І.П. Голосніченка, І.Б. Коліушка, О.Ф. Андрійко, Н.Р. Ніжник та інших. А свої пропозиції щодо впровадження першочергових заходів для продовження адміністративної реформи в Україні виклали в брошурі І.Б. Коліушко та В.П. Тимошук [5], звернення учасників круглого столу на тему: “Адміністративна реформа в Україні – стан та очікування”, проведеного незалежними аналітичними організаціями – Центром політико-правових реформ та Інститутом конкурентного суспільства під назвою “Очікування громадян України від проведення адміністративної реформи” направлено до Верховної Ради України.

Виходячи з цього, можна зробити наступні висновки:

1. У сучасній Україні гостро стоїть проблема інтеграції адміністративно-правової системи до Європейського Союзу. Адміністративна реформа в Україні не дала очікуваних результатів і до цього часу не інтегрована до Європейського адміністративного простору.
2. Процеси інтеграції адміністративно-правової реформи до Європейського адміністративного простору повинні включати:

ПРОБЛЕМИ ІНТЕГРАЦІЇ АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

- систематизацію правових матеріалів європейської системи та європейського адміністративного права;
 - порівняльно-правове дослідження європейського адміністративного права та вітчизняного адміністративного права;
 - визначення видів уніфікації та гармонізації в трансформаційних процесах;
 - визначення раціональних та оптимальних форм здійснення уніфікації та гармонізації найбільш ефективних засобів їх реалізації;
 - інтегральної єдності процесу адаптації адміністративно-правової системи України до Європейського адміністративного простору із загальним нормотворчим процесом в Україні;
 - створення відповідної системи термінів та понять;
 - вивчення цих проблем в юридичних навчальних закладах та в процесі дисертаційних досліджень.
3. Прийняти Закони України “Про Кабінет Міністрів України”, “Про центральні органи виконавчої влади”, “Про адміністративно-територіальний устрій в Україні”, нову редакцію Законів України “Про державну службу”, “Про місцеве самоврядування”, а також Адміністративно-процедурний кодекс (який би врегулював процедури діяльності органів влади щодо прийняття ними управлінських рішень, розгляду звернень громадян), Адміністративний процесуальний кодекс (з метою реалізації конституційних положень для визнання порядку оскарження до адміністративних судів рішень дій та безвідповідальності органів влади та їх службових і посадових осіб), Кодекс про адміністративні проступки (на заміну нинішньому діючому Кодексу України про адміністративні правопорушення).
4. Головним завданням адміністративної реформи в Україні має бути децентралізація державного управління, запровадження виборного принципу органів виконавчої влади (ефективної, відповідальної, прозорої, чесною, не корумпованою) з переорієнтацією її державного механізму з панування над суспільством до служби суспільству і громадянину.

Список літератури:

1. Відомості Верховної Ради. – 2003. – № 3. – Ст. 12.
2. European Principles for Public Administration, Sigma Papers. – Paris: OECD, 1998. – №27.
3. Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: 36. наук. праць. – К., 2003. – С. 322.
4. Гончар Я., Гнидюк Н. Адміністративна реформа: нездійснені мрії та втрачені можливості. Як знайти конструктивний шлях для реалізації основних компонентів адміністративної реформи? – Київ: Міленіум, 2002. – 136с.
5. Коліушко І., Тимоцюк В. Адміністративна реформа в Україні – історія, очікування та перспективи – К.: Факт, 2002.