

*Коров'як О. Я.,
кандидат юридичних наук,
провідний фахівець факультету № 4
Львівського державного університету внутрішніх справ*

ПИТАННЯ ВДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У НАПРЯМІ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗІ СТАНДАРТАМИ ТА ВИХІДНИМИ ЗАСАДАМИ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. Статтю присвячено з'ясуванню питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу. Вивчено особливості джерел адміністративного права та права ЄС, зокрема джерела розподіляють на дві категорії такі як первинне право (міжнародно-правові акти: установчі договори, договори-угоди й протоколи, що ревізують ці договори) і вторинне право (правові акти, ухвалені основними інститутами й іншими органами ЄС). Також звернуто увагу на особливості гармонізації національного законодавства з європейським та міжнародним правом, яка передбачає узгоджену діяльність всіх суб'єктів, що здійснюється в межах їх компетенції, послідовно та поетапно.

Ключові слова: право, правові акти, Європейський Союз, адміністративне право.

Постановка проблеми. Наразі перед Україною постало багато викликів, пов'язаних насамперед із необхідністю комплексного реформування вітчизняної правової системи та приведення національного законодавства у відповідність до європейських принципів і стандартів права. Євроінтеграційні прагнення України, які реалізуються через наближення і гармонізацію вітчизняного законодавства і законодавства ЄС, є одним з основних пріоритетів державної політики, що й визначено на законодавчому рівні. Так, Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами покликана сприяти поступовому зближенню сторін, яке ґрунтується на спільних цінностях.

Сьогодні активізувалися процеси глобалізації, інтеграції. Складниками правової інтеграції є нормативна основа, суб'єкти, юридичні засоби та способи реалізації. Під час правової інтеграції відбувається універсалізація мови права. Загальновідомо, що терміни мають певне смислове навантаження.

З огляду на це важливим стає вирішення проблем удосконалення адміністративного законодавства України в напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу [1, с. 2].

Важливий науковий внесок у дослідження питань розвитку та становлення вітчизняного адміністративного законодавства, його подальшого вдосконалення для 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 досліджували В.Р. Барський, І.А. Грицяк, 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 та інші.

Мета статті – вивчення особливостей гармонізації національного законодавства з європейським та міжнародним правом.

Виклад основного матеріалу дослідження. 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 виокремлення адаптаційного складника з Плану дій Україна – ЄС та інших національних програм європейської інтеграції і сформулювати науково виважені рекомендації щодо вдосконалення правотворчих ініціатив у напрямі подальшої гармонізації чинного адміністративного законодавства України зі стандартами європейського права [3, с. 2].

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, уся сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових і культурних відносин. У цьому сенсі європейське право є регіональним правом, складником 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 [3, с. 3].

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 [4, с. 20]. 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 «ко-

дексів», «томів», «книг», що, зокрема, міститиме Кодекс України про адміністративні проступки,

Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців тощо [5, 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 [3, с. 3].

Гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом передбачає узгоджену діяльність всіх суб'єктів, що здійснюється в межах їх компетенції, послідовно та поетапно.

Гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем шляхом усунення суперечностей між ними та формування мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства держав-членів та країн, які не є членами, у відповідність із вимогами міжнародного права на підставі міжнародних договорів.

Гармонізація відбувається за допомогою різних засобів (адаптація, імплементація, стандартизація та ін.) і може передувати уніфікації законодавства або ж застосовуватися тоді, коли потреби в такій уніфікації немає [8, с. 13].

За різними критеріями (суб'єктами гармонізації, сферою суспільних відносин, метою та ін.) механізм гармонізації може набувати різних модифікацій (різновидів). Наприклад, право Європейського Союзу вважається тією законодавчою моделлю, єдиним стандартом, згідно з яким своє право гармонізують країни Європи.

В Європі виокремлюють п'ять різновидів механізму гармонізації законодавства, а саме:

1. Механізм гармонізації всередині Європейського Союзу, в державах-членах ЄС передбачає безпосередню участь держав-членів у створенні актів гармонізації ЄС.

2. Механізм гармонізації в державах-кандидатах відбувається на підставі угод про асоціацію згідно з політичною волею керівництва країн.

3. Механізм гармонізації швейцарського національного права передбачає застосування референдуму як основного засобу гармонізації.

4. Механізм гармонізації в межах Європейського економічного простору на підставі Угоди про Європейський економічний простір 1992 року.

5. Механізм гармонізації в інших європейських країнах-партнерах, а саме в Україні та Молдові [9, с. 24].

Крім того, в теорії права та міжнародному праві розрізняють повну і мінімальну моделі гармонізації. Повна гармонізація відбувається шляхом уведення в національне законодавство норм через прийняття директив. Наприклад, повна гармонізація промислових норм відбувається шляхом приведення у відповідність із директивами міжнародних організацій всіх технічних норм та елементів, що визначають готову продукцію. Мінімальна гармонізація відбувається шляхом взаємного визнання та встановлен-

ня мінімальних стандартів, які враховують можливість їх зміни з урахуванням науково-технічного прогресу та відповідного внесення змін до цих стандартів [2, с. 341].

З огляду на загальносвітові тенденції гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом може відбуватися в таких сферах суспільних відносин, як правовий статус суб'єктів суспільних відносин; проблеми права власності, правовий режим діяльності юридичних осіб та підприємців; проблеми права інтелектуальної власності; оподаткування; валютно-фінансова система; пенсійна система; банківська діяльність; ядерна енергетика; охорона навколишнього середовища та ін. Ці сфери умовно виокремлюються у загальний економічний простір; загальний простір зовнішньої безпеки; загальний простір свободи, безпеки та правосуддя; загальний простір науки, освіти, культури.

Отже, результатом гармонізації є те, що у різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні завдання у зовнішній політиці, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин. Це набуває особливої актуальності в умовах налагодження партнерських відносин у межах Співдружності Незалежних Держав, Митного Союзу, Всесвітньої торгової організації, Європейського Союзу та вимагає координації правової політики та гармонізації права, що створилось та створюється в межах цих об'єднань.

Така теоретична модель механізму гармонізації національного законодавства до міжнародного права не є універсальною для всіх держав, що гармонізують законодавство. Як свідчить світовий досвід, значення механізм залежить від особливостей правової, політичної, економічної системи кожної з держав.

Для України гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом має особливу значущість і актуальність, оскільки з цим процесом пов'язане не тільки створення правової бази для майбутнього вступу до ЄС, а й вирішення інших важливих для нашої держави завдань, таких як:

– створення підґрунтя та рушійної сили правової, адміністративної та судової реформи в Україні;

– наближення України до повного виконання своїх зобов'язань за УПС як етапу на шляху поступової інтеграції до Європейського Союзу;

– створення стимулів для здійснення економічних реформ, підвищення конкурентоспроможності економіки та сприяння залученню іноземних інвестицій в Україну;

– розвиток зовнішньої торгівлі між Україною та ЄС, оскільки зі створенням зони вільної торгівлі для них діятимуть одні правила;

– подальша демократизація суспільних процесів, розбудова основних засад функціонування громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів [2, с. 341].

В Україні найбільший вплив на процеси гармонізації адміністративного законодавства з нормами права ЄС справляє 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. Оцінка ступеня відповідності нормативних документів до *acquis communautaire* (нормативно-правової бази ЄС на момент вступу нового члена) належить до компетенції Міністерства юстиції України, зокрема Державного департаменту з питань адаптації законодавства.

Україна 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.

Як уже було зазначено, метою гармонізації на рівні ЄС є створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку; вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку [6, с. 46]. Основоположні свободи, як стверджують німецькі вчені, є свободами ринку. Це вільний обмін товарами, свобода пересування найманих працівників, свобода надання послуг і вільне переміщення капіталів – саме вони визначають усі адміністративні дії та мислення. Органи публічної адміністрації діють як органи нагляду та регулювання, передусім як органи публічного адміністрування економіки. Зовсім не випадково нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства та нагляд за наданням субвенцій належать до найважливіших сфер, у яких Співтовариства уповноважені здійснювати власне публічне адміністрування відповідно до Договорів про заснування Європейських Співтовариств [6, с. 47].

Цей висновок є свого роду орієнтиром для майбутніх членів ЄС, які повинні розпочати адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС саме в зазначеному напрямі. І, як ми розуміємо, йдеться не про що інше, як про адміністративно-господарське законодавство, з якого фактично і має бути розпочата адаптація українського законодавства до законодавства ЄС. Цей висновок може бути підтверджений, зокрема, положеннями розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5], де наголошено, що на першому етапі виконання програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, зокрема ядерна; транспорт. Отже, як бачимо, значна кількість указаних сфер повністю або частково підпадає під регулятивний вплив норм адміністративно-господарського права. З цього випливає, що перед Україною стоїть подвійне завдання. Необхідно узгодити вітчизняні правові акти загалом та адміністративно-правові акти, які регулюють відносини публічної адміністрації з суб'єктами господарювання, з відповідними нормативними актами ЄС, та розробити нові правові акти виключно з урахуванням та у межах вимог законодавства ЄС. Принагідно відзначимо, що під правовими актами тут розуміються не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, які також мають відповідати *acquis communautaire* [7].

Таким чином, правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративно-господарського права, має ґрунтуватися на вимогах та положеннях правових актів ЄС. Проте необхідно наголосити, що право ЄС має два рівні: первинний та вторинний. Первинне право є ієрархічно вищим, вторинне – похідним. Первинне право встановлює критерії дійсності останнього. Виходячи з цього, як джерело адміністративно-гос-

подарського права мають бути виокремлені спочатку джерела первинного права, а потім – вторинного [6, с. 47].

До первинних джерел права ЄС, які є джерелами українського адміністративно-господарського права, належать установчі договори, договір про заснування Конституції для Європи (Конституція ЄС) від 29 жовтня 2004 р., конвенції між державами-членами.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій Співтовариства: регламенти, рішення Ради або ЄК, директиви. Окрім вищезгаданих правових актів, є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, наприклад меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки. Ці недоговорні акти описують різноманітні заходи та процеси, які відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, відповідають критеріям, передбаченим Договором для обов'язкових правових актів, а тому теж будуть визнані джерелами адміністративно-господарського права.

Висновки. Принагідно зауважимо, що процес зближення систем адміністративного права як країн-членів ЄС, так і держав, які претендують на вступ до ЄС, дістав у літературі назву європеїзації адміністративного права, результатом якої має стати розбудова європейського адміністративного права, котре вже сьогодні набуло досить чітких контурів [6, с. 48].

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 які 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.

Література:

1. Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України і законодавства ЄС: наближення загальноправової термінології: монографія / К.О. Трихліб. – Х.: Право, 2015. – 224 с.
2. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види / Н.М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2012/1. – С. 338–342.
3. Бесчастний В. Окремі питання вдосконалення адміністративного законодавства України у напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу / В. Бесчастний // Віче. – № 10. – 2011. – С. 2–5.
4. 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.
5. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 480 с.
6. Петров Є.В. Право Європейського Союзу як джерело адміністративно-господарського права / Є.В. Петров // Адміністративне право і процес. – № 1(3). – 2013. – С. 44–50.
7. Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung. Die Verwaltung. Beiheft 10 / Peter Axer, Bernd Grzeszick, Wolfgang Kahl, Ute Mager, Ekkehart Reimer Vol. 10 of Verwaltung: Beiheft Die Verwaltung Duncker & Humblot GmbH, 2010. – 303 p.
8. Законотворчість. Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права. – К., 2005. – С. 13.
9. Кашкин С. Стратегия и механизмы гармонизации законодательства России и Европейского Союза как ключевые компоненты их эффективного взаимодействия в XXI веке // Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП), – М., 2005. – С. 24.

Коровяк О. Я. Вопросы совершенствования административного законодательства Украины в направлении гармонизации со стандартами и исходными принципами права Европейского Союза

Аннотация. Статья посвящена выяснению вопроса совершенствования административного законодательства Украины в направлении гармонизации со стандартами и исходными принципами права Европейского Союза. Изучены особенности источников административного права и права ЕС, в частности источники делят на две категории, такие как первичное право (международно-правовые акты: учредительные договоры, договоры-соглашения и протоколы, что ревизуют эти договоры) и вторичное право (правовые акты, принимаемые основными институтами и другими органами ЕС). Также обращено внимание на особенности гармонизации национального законодательства с европейским и международным правом, которая предполагает согласованную деятельность всех субъектов, осуществляемую в пределах их компетенции, последовательно и поэтапно.

Ключевые слова: право, правовые акты, Европейский Союз, административное право.

Korovjak O. Issues of improvement of administrative legislation of Ukraine in the direction of harmonization with the standards of the original principles of law The European Union

Summary. The article is devoted to clarifying the issues of improvement of administrative legislation of Ukraine in the direction of harmonization with the standards of the original principles of European Union law. The peculiarities of the sources of administrative law and EU law, in particular the sources are divided into two categories: primary law (international legal acts: the constitutive treaties, contracts, agreements and protocols that inspect these treaties), secondary law (legal acts adopted by key institutions and other EU bodies). Also drawn attention to the peculiarities of harmonization of national legislation with European and international law, which involves the coordinated activity of all subjects undertaken within the limits of their competence, consistently and gradually. Harmonization is a process of purposeful convergence of legal systems through the elimination of contradictions between them and the formation of minimum legal standards through the approval of General legal principles, which implies harmonization of legislation of member States and non-member States in accordance with the requirements of international law on the basis of international treaties.

Key words: law, legal acts of the European Union, administrative law.