

Основні напрями вдосконалення адміністративного права до стандартів ЄС

*Бухало В. І.
студент 5-го курсу юридичного факультету
ДВНЗ «УжНУ»*

Анотація: Автор проводить аналіз сучасного стану адміністративного законодавства України, функціонування виконавчої влади, мету адміністративної реформи, якої є поетапне створення такої системи публічного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, а також дозволить їй зайняти впливове місце у світі та Європі

Ключові слова: адміністративна реформа, адаптація, «спільний доробок», Європейське Співтовариство.

Становлення незалежної української держави відбувається досить болісно для нашого суспільства, адже багато громадян доведені до

бідності, і як наслідок тому - зневірилися, у тому що майбутнє може бути кращим. Однією з причин такого стану речей є недосконала система організації влади. Багато складових елементів механізму управління державою в Україні на сьогодні характеризується недосконалістю.

Важливий науковий внесок у дослідження питань розвитку та становлення вітчизняного адміністративного законодавства, його подальшого вдосконалення з метою 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, зокрема, 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. Епоха Реставрації камералістики у європейських країнах представлена такими вченими-камералістами, як М.Оссе (1506—1557) та Г.Брехт (1547—1612), Н. Деламар, І.-Г.-Г. фон Юсті (1717-1771) та Й. фон Зонненфельс.

Важливим чинником виходу із трансформаційної кризи українського суспільства є створення сучасної, ефективної системи публічного управління. Необхідність формування нової системи публічного управління як інструменту подолання кризи в Україні до останнього часу недооцінювалась.

Нова система публічного управління в Україні має бути створена шляхом проведення адміністративної реформи. У першу чергу необхідно визначитися, що ми розуміємо під адміністративною реформою. В сучасних українських умовах це створення ефективної системи органів публічної адміністрації, що слугує суспільству. Існуюча в Україні система публічного управління залишається в цілому неефективною, вона еkleктично поєднує як інститути, що дісталися у спадок від радянської доби, так і нові інститути, що сформувалися у період незалежності України. Ця система є внутрішньо суперечливою, незавершеною, громіздкою і відірваною від людей, внаслідок чого існуюче публічне управління стало гальмом у проведенні соціально-економічних і політичних реформ [10.с.20].

Метою адміністративної реформи є поетапне створення такої системи публічного управління, що забезпечить становлення України як високорозвиненої, правової, цивілізованої європейської держави з високим рівнем життя, соціальної стабільності, культури та демократії, дозволить їй стати впливовим чинником у світі та Європі[6,с.49]. Ця система буде підконтрольною народові, прозорою, побудованою на наукових принципах і ефективною. Витрати на утримання управлінського персоналу будуть адекватними фінансово-економічному стану держави.

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 актуалізувати питання виділення адаптаційної складової 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[9,с.55]. У сучасних умовах глобалізації однією з особливостей розвитку світового співтовариства є зростання реальної взаємозалежності між державами, що об'єктивно спонукає їх до співпраці й узгодження власних національних інтересів з інтересами інших держав, які є партнерами в міжнародних відносинах. Це пов'язано з виходом людства на якісно новий рівень розвитку, оскільки ті часи, коли кожна держава могла будувати систему міжнародних відносин, виходячи лише зі своїх власних інтересів, уже відійшли в минуле[8,с.78].

У 1997 році Указом Президента України була створена Державна комісія з проведення адміністративної реформи. У 1998 році Указом Президента України затверджено заходи щодо впровадження Концепції адміністративної реформи в Україні, якими основні її положення покладено в основу здійснення реформування системи державного управління, зокрема, органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, інституту державної служби, адміністративного законодавства, створення адміністративної юстиції тощо. Багато проблем можна розв'язувати значно легше, ефективніше і з меншими втратами, якщо буде створено надійну систему перспективного прогнозування, науково обґрунтованих передбачень. Це дасть змогу уникати помилок і непередбачуваних наслідків, сприятиме концентрації на пріоритетних напрямках матеріальних, людських та фінансових ресурсів. Отже, у нашій країні започатковується нова "філософія" державного управління, у центрі якої – інтереси та права людини і громадянина.

Тривалий час державна служба сприймалася інститутом, що "владарює" над громадянами, а громадяни стосовно нього є підлеглими та прохачами. Тому одним із магістральних завдань адміністративної реформи є втілення в життя принципово нової парадигми взаємовідносин між державою та людиною, згідно з якою влада – це, насамперед, реалізація обов'язків перед громадянином, а не тільки реалізації правомочностей, що зобов'язують громадянина. На жаль, для нас якісне оновлення і ефективна реалізація норм адміністративного законодавства на практиці ще багато в чому залишається сферою бажаного[7,с.230]. Під

європейським правом у широкому значенні розуміють правове регулювання відносин у Європі, що охоплюють організацію й діяльність майже всіх європейських міжнародних організацій, усю сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових і культурних відносин[8,с.44].

Важливою особливістю правопорядку Євросоюзу є те, що його основу становить так званий "спільний доробок" (*acquis communautaire*). Особливе значення концепції *acquis communautaire* полягає в тому, що вона гарантує гомогенність правової системи Євросоюзу, оскільки базується на ідеї неможливості зміни його складових частин у процесі співробітництва з іншими суб'єктами міжнародного права. Вона в цілому забезпечує цілісність цієї системи та обов'язкове однакове застосування права Євросоюзу в усіх державах-членах. Посилання на *acquis communautaire* є також в актах Євросоюзу, які регулюють сферу зовнішніх зносин об'єднання. Як зазначила Комісія ЄС, "з моменту членства у співтовариствах країна, що звернулася з таким поданням, беззастережно визнає договори та їх політичні цільові настанови, рішення будь-якого характеру, прийняті після набуття чинності договорами, а також обрані можливі шляхи щодо розбудови та зміцнення співтовариств. Вступ до співтовариств передбачає визнання обов'язкового характеру цих норм, неухильність їх дотримання з метою гарантування дієвості та єдності права ЄС"[2].

В українських правових документах термін *acquis communautaire* вперше був використаний у Програмі інтеграції України до Євросоюзу, схваленій Указом Президента від 14 вересня 2000 р. № 1072/2000. У ній сформульовано цілі та визначено пріоритети в просуванні України на шляху інтеграції до Євросоюзу на період до 2007 р. Складовою частиною плану мали стати заходи з гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу. Програми та плани, розроблені органами виконавчої влади, мали узгоджуватись з цією Програмою. У Загальнодержавній програмі зроблено спробу охопити "спільний доробок" Євросоюзу в цілому. Вона вже не обмежується тільки нормами економічного права європейських інтеграційних об'єднань. Таким чином, спільний доробок (*acquis communautaire*) можна визначити як сукупність правових норм, судових рішень, доктринальних понять, рекомендацій, домовленостей тощо, які виникли за час існування європейських інтеграційних об'єднань. Вони є основою правопорядку Євросоюзу і мають сприйматися беззастережно державами-членами та країнами-претендентами на вступ до Євросоюзу[3,с.34]. Треба також брати до уваги, що будь-які спроби дати в законодавстві України розширене тлумачення *acquis communautaire* вимагатимуть значних фінансових витрат на процес гармонізації. Вбачається, що для України поки що оптимальним є використання в нормативно-правових актах терміна "законодавство Євросоюзу", тієї частини спільного доробку Євросоюзу, яка охоплює практично всі акти

європейських інтеграційних об'єднань, до яких має приводитися у відповідність українське законодавство в процесі реалізації УПС та інших угод та домовленостей про співпрацю[6,с.54].

Положення про дію міжнародного права у внутрішньому правопорядку набули подальшого відображення у спеціальному Законі «Про міжнародні договори України» від 22 грудня 1993 року: «...укладені й належним чином ратифіковані міжнародні договори України становлять невід'ємну частину національного законодавства України і застосовуються у порядку, передбаченому для норм національного законодавства. Якщо міжнародним договором України, укладення якого відбулось у формі закону, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені законодавством України, то застосовуються правила міжнародного договору України» [9]. В.І. Євінгов висловив щодо цього слушну думку, а саме:

1) норми міжнародних договорів, запроваджені в право України ратифікаційним законом, набувають статусу норм національного права й підлягають відповідному застосуванню;

2) у разі колізії норм ратифікованого договору та норм національного права перші мають вищу силу над іншими і підлягають пріоритетному застосуванню;

3) забороняється запроваджувати в право України і, відповідно, застосовувати договори, які суперечать Конституції України [11,с.43,с.24].

Нові можливості в цій сфері відкривають сучасні інформаційні технології, і насамперед всесвітня глобальна мережа «Інтернет». Необхідно активізувати роботу щодо видавництва наукової літератури з адміністративного права. При цьому варто підтримувати не лише кілька відомих наукових центрів, але й молодих науковців з різних регіонів держави. Для підвищення ефективності здійснюваних досліджень у сфері адміністративного права, обміну досвідом та координації було б доцільно утворити Асоціацію адміністративного права, яка б об'єднувала науковців, викладачів, практиків - усіх, хто прагне докласти зусиль для оновлення та розвитку адміністративного права.

Список використаних джерел та літератури:

1. Європейський Союз: консолідовані договори. - К. : Port-Royal, 1999.
2. Закон України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 18 березня 2004 р. № 1629-IV // Урядовий кур'єр. - 2004. - 20 березня.
3. Кременовська І. В. Геополітичні аспекти національної безпеки й оборони України: Монографія / Кременовська І. В., Коваль М. В., Мичко М. І. – Донецьк: ДЮІ ЛДУВС, 2010. – 184 с. – ISBN 978-966-8950-48-3.
4. Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу / В. І. Муравйов. - К., 2009.

-
5. Муравйов В. І. Гармонізація законодавства України з правом Євросоюзу / В. І. Муравйов // Україна - Німеччина: розвиток законодавства в рамках європейського права. - К., 2007. - С. 48-59.
 6. Административное право Украины: Учебник [для студентов высш. уч. заведений юрид. спец.] / Ю. П. Битяк, В. В. Богуцкий, В. Н. Гаращук [и др.]; Под ред. проф. Ю. П. Битяка. – Х.: Право, 2003. – 576 с. – ISBN 966-7146-32-4.
 7. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т. О. Коломоєць. – К.: Істина, 2010. – 480 с. – ISBN 978-966-8909-29-0.
 8. Мельник Р. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? / Р. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 5. – С. 40–44.
 9. Сліпченко В. І. Правові підстави використання практики Європейського Суду з прав людини під час здійснення кримінального судочинства в Україні / В. І. Сліпченко // Реформування законодавства з питань протидії злочинності в контексті євроінтеграційних прагнень України: Матеріали всеукр. наук.-практ. конф. (Запоріжжя, 25–26 травня 2006 р.). – Ч. 2. – Запоріжжя: Юридичний ін-т ДДУВС, 2006. – С. 39–42.

Науковий керівник: д.ю.н., проф.. Савчин В.М.