

УДК 342.9(477):341.174(4)

В.Х. Ярмакі

**АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
ЯК СКЛАДОВА ЄВРОПЕЙСЬКОЇ
ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ**

Двосторонні стосунки Україна – Європейський Союз (далі – ЄС) були започатковані відразу після здобуття Україною незалежності: у грудні 1991 року Європейські Співтовариства, відзначивши демократичний характер Всеукраїнського референдуму, визнали незалежність та суверенітет нашої держави [1; 2]. Саме тоді вперше прозвучав виклик до України підтримувати з країнами-членами Європейських Співтовариств відкритий і конструктивний діалог, спрямований на забезпечення виконання всіх колишніх зобов'язань СРСР.

Позиція України щодо ЄС на законодавчому рівні вперше була сформульована в Основних напрямках зовнішньої політики України, схвалених Постановою Верховної Ради України 2 липня 1993 року [3].

Україна стала першою країною на теренах СНД, яка уклала Угоду про партнерство та співробітництво з ЄС (далі – УПС), де було визначено правовий механізм взаємодії між двома сторонами. Її підписано 14 червня 1994 року в Люксембургу, а ратифіковано Верховною Радою України 10 листопада 1994 року [4]. Проте Угода набрала чинності лише 1 березня 1998 року після ратифікації її всіма країнами-членами ЄС. Впродовж 1994 – 1996 років ЄС ухвалив Спільну позицію щодо України (28 листопада 1994 р.) і План дій (6 грудня 1996 р.), в яких висловлювалася підтримка незалежності, територіальній цілісності, демократичним, політичним та економічним перетворенням в Україні та її інтеграції до світової економіки. У цих самих документах акцентувалася увага на готовності розвивати і посилювати політичні та економічні відносини з Україною [5, с. 51]. Одночасно в 1998 році Президент України та Кабінет Міністрів України починають створювати інституційний механізм та формувати нормативно-правову базу для послідовної та ефективної реалізації цього важливого вектора правової реформи, складовою якої виступають адміністративно-правова реформа та реформа адміністративного права. У рамках останніх вчені-адміністративісти розробляють шляхи розвитку та удосконалення діяльності органів державного управління в Україні.

У вересні 1997 року в Києві відбувся Перший самміт Україна – ЄС, під час якого було підтверджено європейський вибір України, обговорено наявні проблеми в договірно-правовій сфері, розглянуто шляхи економічного та правового співробітництва [6, с. 112].

Поступово, у 1998 році, Указом Президента від 28 лютого 1998 року закладено основи інституційної бази співпраці Україна – ЄС: створено Українську частину Ради та Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС [7]. На першому засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, яке

відбулося 8-9 червня 1998 року, Україна вперше офіційно заявила про прагнення набути статус асоційованого члена ЄС.

Історичною надзвичайно важливою віхою у розвитку двосторонніх стосунків України з ЄС стало затвердження Указом Президента України від 11 червня 1998 року «Стратегії інтеграції України до ЄС», розрахованої на період до 2007 року, в якій наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС визнано одним із основних пріоритетів інтеграційного процесу [8]. Стратегія визначала основні напрями роботи органів виконавчої влади в цій сфері. Набуття Україною повноправного членства в ЄС було проголошено стратегічною метою, а отримання статусу асоційованого члена ЄС – головним зовнішньополітичним пріоритетом України в середньотерміновому вимірі. Того самого року Кабінет Міністрів України визначив механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС, в якому координування процесу у виконавчій гілці влади покладалося на Міністерство юстиції України, при якому створювалась Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу [9; 10].

Наступні два самміти у Відні та в Брюсселі (жовтень-листопад 1998 р.) продемонстрували прагнення України прискорити набуття статусу асоційованого члена ЄС та підтвердили намір нашої держави реалізувати стратегічний курс на інтеграцію з ЄС, а саме був визначений ряд важливих напрямів майбутнього співробітництва між Україною та ЄС у різних галузях.

На початку 1999 року Указом Президента України «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» на Міністерство юстиції України було додатково покладено функції з планування роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС та контролю за її здійсненням. А також уряд схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС [11].

Визначною подією в розвитку двосторонніх стосунків між Україною та ЄС стало ухвалення на Гельсінському самміті Європейського Союзу в грудні 1999 року Спільної стратегії ЄС щодо України [12]. У цьому документі ЄС вперше визнав «європейські прагнення України» і привітав її «проєвропейський вибір».

З метою прискорення імплементації Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС та реалізації Стратегії інтеграції України до ЄС Президент України своїм Указом схвалив Програму інтеграції України до Європейського Союзу, згідно з якою Кабінет Міністрів України, починаючи з 2001 року, затверджує План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми, складовою частиною якої є План роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС [12, с. 7]. У Програмі визначені найважливіші напрями адаптації в коротко-, середньо- та довгостроковій перспективі. Тоді ж для координації діяльності органів державної влади з питань забезпечення входження України до європейського правового простору та гармонізації законодавства України з нормами та стандартами ЄС при Президентові України, із статусом консультативно-дорадчого органу, створено Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Не можна оминати увагою також затвердження в 2000 році Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України, в якому вперше було виписано механізм превентивного моніторингу розроблюваних центральними органами виконавчої влади проектів законів, актів Президента та уряду на їх відповідність основним положенням законодавства Європейського Союзу.

Таким чином, на початку 2001 року було сформовано нормативно-правову базу та інституційний механізм адаптації, але цей механізм не охоплював Верховну Раду України, оскільки перший з адаптації Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» українським парламентом прийнятий лише 21 листопада 2002 року [13]. Відтоді на виконання Указу Президента «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» уряд почав розробляти й затверджувати щорічні плани роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, які й нині є головним інструментом адаптації. Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу доручено Кабінету Міністрів України забезпечити розробку Закону України про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу відповідно до ст. 93 Конституції України.

Водночас зі створенням національного адаптаційного механізму вироблялась двостороння база співробітництва у сфері адаптації. На четвертому засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, яке відбулось 26 червня 2001 року, наближення законодавства України до норм та стандартів ЄС було визнано одним із пріоритетів співпраці.

На Копенгагенському самміті Україна – ЄС, що проходив 4 липня 2002 року, Україна задекларувала намір розробити План-графік адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу в пріоритетних сферах. Цей документ має визначити погоджену з ЄС послідовність здійснення адаптації в пріоритетних сферах та надати процесу чіткі часові рамки.

Таким чином, у 2003 рік Україна ввійшла з чималим доробком та власним баченням перспектив у сфері адаптації. Йдеться про схвалену Верховною Радою України 21 листопада 2002 року Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка спрямована на створення підґрунтя для подальшого поглиблення відносин між Україною та ЄС з метою отримання Україною членства в ЄС. А також у березні 2003 року затверджено співголовами Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС Спільну доповідь щодо виконання Угоди про партнерство та співробітництво з ЄС та прийнято в листопаді 2003 року Верховною Радою України проект Закону України Кабінету Міністрів «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 4 червня 2003 року № 3581.

Названі документи констатують, що в Україні створено організаційну структуру та правову основу для адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Отже, на сьогодні двосторонні стосунки між Україною та ЄС ґрунтуються на широкій політичній та міжнародно-правовій базі. Їхньою основою є Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, забезпечення виконання в повному обсязі положень якої є найголовнішим завданням нинішнього етапу реалізації політики щодо ЄС. Таким чином, після здобуття Україною незалежності поступова інтеграція в загальноєвропейські структури і налагодження багатосторонньої кооперації з ЄС стали її головними геостратегічними пріоритетами. Отримання Україною повноцінного членства в провідних континентальних економічних та політичних організаціях можна вважати необхідною передумовою найбільш органічної моделі реалізації її інтересів на світовій арені, перетворення на активного учасника життя світового співтовариства шляхом адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Аналізуючи викладене, можна визначити, що передумовам адаптації законодавства України до законодавства ЄС сприяло зміцнення двосторонніх зв'язків між Україною та ЄС та їх документальне закріплення в УПС. Подальший розвиток інтеграційних відносин сприяв становленню адаптації саме адміністративного законодавства України до законодавства ЄС, в рамках якої в Україні починають створювати інституційний механізм та формувати нормативно-правову базу для послідовної та ефективної реалізації Стратегії інтеграції до ЄС. Кабінет Міністрів України визначив механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС, в якому координування процесу у виконавчій гілці влади покладено на Міністерство юстиції України, а також створена Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу. Основними нормативно-правовими актами в процесі розвитку адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС виступають Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Верховною Радою України від 21 листопада 2002 року, та прийнятий 27 листопада 2003 року Верховною Радою України Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», які містять комплекс взаємопов'язаних завдань з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування координації і контролю роботи з адаптації законодавства.

Література

1. Акт Проголошення незалежності України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 38. – Ст. 502.
2. Декларація про державний суверенітет України // Відомості Верховної Ради України. – 1990. – № 31. – Ст. 429.
3. Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю: Закон України від 30 червня 1993 р. // Законодательство Украины о борьбе с преступностью: Сб. нормативных актов. – Х.: Одиссей, 1999. – 256 с.

4. Про ратифікацію Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: Закон України від 10 листопада 1994 року № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.
5. Європейський Союз в міжнародно-правових відносинах: Навч. посіб. / А.Є. Тамм, В.О. Ріяка, Ю.М. Коломієць; Під ред. О.Н. Ярмиша. – Х.: Штрих, 2003. – 240 с.
6. Копійка В.В. Розширення Європейського Союзу: теорія і практика інтеграційного процесу: Монографія. – К.: Видавничо-поліграф. центр «Київський університет», 2002. – 253 с.
7. Положення про Українську частину Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС: Затв. Постановою Кабінету Міністрів України від 13.07.1998 р. № 1074 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 139-140.
8. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11 червня 1998 року № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870 (із змінами, внесеними згідно з Указами Президента України від 12.04.2000 р. № 587/2000, від 11.01.2001 р. № 8/2001, від 26.11.2001 р. № 1146/2001).
9. Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 12 червня 1998 року № 852 // Інформаційно-аналитический центр «Лига: ЗАКОН Професіонал» (із змінами, внесеними згідно з постановами КМ від 21.10.1998 р. № 1666, від 24.04.1999 р. № 694, від 23.04.2001 р. № 367, від 09.08.2001 р. № 1066).
10. Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів від 12.11.1998 р. № 1773 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 45. – Ст. 1673.
11. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1736.
12. Мармазов В., Друзенко Г. Адаптація законодавства до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху // Урядовий кур'єр. – 2003. – № 4. – С. 7.
13. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21 листопада 2002 року // Урядовий кур'єр: Орієнтир. – 2002. – 18 груд.

УДК 35.08.001.73(477)

А.В. Кірмач

ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В КОНТЕКСТІ АДМІНІСТРАТИВНОЇ РЕФОРМИ

Державна служба є одним із ключових інститутів держави, від якого залежить функціонування всієї державної влади. Стратегією реформування системи державної служби в Україні визначено, що основними цілями і завданнями державної служби в Україні є сприяння незмінності конституційного ладу, створення умов для розвитку відкритого громадянського суспільства, захист прав та свобод людини і громадянина, забезпечення результативної та стабільної діяльності органів державної влади відповідно до їхніх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах [1].

У Концепції адміністративної реформи в Україні [2, с. 9] були визначені загальні засади реформування інституту державної служби, насамперед у частині класифікації державних органів і посад державних службовців; визначення сфери державної служби і статусу державних службовців; конкурсності,