

І. А. Грицяк

докторант кафедри державного управління і менеджменту,
доцент кафедри європейської інтеграції
Національної академії державного управління при Президентові України,
канд. юрид. наук, доцент

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЧИ НАБЛИЖЕННЯ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА У СФЕРІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ З ACQUIS COMMUNAUTAIRE?

Стратегічний курс України на інтеграцію в Європейський Союз зобов'язує її до виконання у сфері державного управління досить складних завдань за трьома критеріями, встановленими Європейською Радою у червні 1993 р. на засіданні в Копенгагені. До політичного, економічного і так званого «членського» критеріїв, які отримали назву Копенгагенських, були додані Європейською Радою у грудні 1995 р. у Мадриді побажання про важливість перебудови країнами-заявниками власних управлінських (або адміністративних) інституцій, які б відповідали Копенгагенським критеріям, були здатні впроваджувати положення *acquis communautaire*¹ та спроможні надавати державам-кандидатам можливість брати активну участь на інституціональному рівні у виробленні майбутньої політики ЄС після вступу до нього.

З огляду на Копенгагенські та Мадридські критерії вітчизняне державне управління в умовах інтеграції України в Європейський Союз повинно набути принципово нової якості, притаманної управлінським системам держав-членів ЄС. Чи можливо це в принципі, а якщо так, то яким чином і в якій мірі можна цього досягти — ці та деякі інші питання є предметом дослідження у рамках даної статті.

Передусім варто зауважити, що як у вітчизняній, так і у зарубіжній літературі немає єдності щодо вживання термінів, які б адекватно відбивали певні дії, процедури, етапи, явища і т.п., що застосовуються в інтеграційному процесі у найрізноманітніших сферах суспільного життя держав-членів та держав-претендентів на вступ у Євросоюз. При цьому можна зустріти такі найбільш

¹ «*Acquis*» — це дієприкметник минулого часу форми французького дієслова *acquérir* (придбавати, набувати, здобувати, засвоювати). Поширене у науково-практичному вжитку словосполучення «*acquis communautaire*» охоплює в такий спосіб все, що Європейський Союз набув (придбав, здобув, засвоїв тощо) у правовому і політичному розумінні і зафіксував документально приблизно на 80 000 сторінках [8].

вживані в різному контексті англійські та українські терміни, як *adaptation* — адаптація, пристосування, *harmonisation* — гармонізація, *approximation* — наближення, *convergence* — конвергенція, збіжність, *unification* — об'єднання, уніфікація, *implementation* — здійснення, виконання тощо.

Очевидно, що навіть дуже поверховий аналіз цих термінів через призму їхньої етимології дає підстави для різноманітного сприйняття змістовного наповнення з численними суттисними відтінками, що в кінцевому варіанті робить їх абсолютно відмінними один від одного. Натомість, їх довільне використання у науково-практичному вжитку лише ускладнює ситуацію. З іншого боку, не може бути ілюзій стосовно хоч якоїсь визначеності, упорядкованості й чіткості у використанні цих термінів дослідниками, так як при цьому превалюють суб'єктивні чинники. Тому пропонується в межах даної статті розглядати деякі проблеми співвідношення національного законодавства у сфері державного управління з європейським через призму понять «гармонізація» та «наближення», враховуючи, що існують певні наукові доробки з цих питань зарубіжних вчених, про що мова йтиме нижче.

До питань гармонізації законодавства України у сфері державного управління до законодавства Європейського Союзу привертається все більше уваги і науковців, і практиків. Тому важливо мати хоча б елементарну уяву як про існуючі елементи сумісності, так і про відмінності передусім між правом України та правом Європейського Союзу, між національним законодавством і законодавством ЄС, оскільки більш конкретні знання про них потребують глибших досліджень.

У науковій літературі існує декілька визначень поняття «право», які не суттєво відрізняються між собою. Найбільш прийнятним у контексті цього дослідження є визначення поняття, згідно з яким право — це система встановлених або санкціонованих державою загальнообов'язкових правил (норм) поведінки, які виражають волю домінуючої в суспільстві частини населення, спрямовані на врегулювання суспільних відносин відповідно до цієї волі і дотримання яких забезпечується цілеспрямованою діяльністю держави [5, С. 492].

Усі вищезазначені складові поняття «право» притаманні праву України, та як Україна є повноцінною державою з усіма її класичними ознаками. Що стосується права Європейського Союзу, то, оскільки цей Союз не є державою в її традиційному розумінні, європейські вчені визначають право ЄС як таке, що складається з Договорів заснування (первинне законодавство) і актів, прийня-

тих інституціями Європейського Союзу для забезпечення їх ефективності (похідне законодавство, яке ще називають вторинним). У широкому розумінні, право ЄС охоплює всі правові норми правової системи Європейського Союзу, включаючи основні принципи права, судові справи Суду ЄС, право, що впливає із зовнішніх відносин Євросоюзу і доповнюючого права, яке міститься у конвенціях, угодах, договорах і т. п., що укладаються між державами-членами для забезпечення виконання Договору. Усі ці норми права складають частину, відому як надбання Європейського Союзу (*acquis communautaire*) [6, С. 18].

Порівнюючи дане визначення права ЄС із вищенаведеним поняттям права України, можна зробити висновок про їхню повну сумісність у тій частині, де мова йде про право як про загальнообов'язкові правила (норми) поведінки, які притаманні і праву України, і праву Європейського Союзу. Коли говорити про відмінності між ними, то варто зауважити, що вони стосуються насамперед суб'єктів суспільних відносин, для врегулювання яких ці суб'єкти і встановлюють або санкціонують правила (норми) поведінки. Так, якщо для встановлення чи санкціонування системи загальнообов'язкових правил (норм) поведінки українських громадян і на їхній території виступає один суб'єкт, яким є держава Україна, то у Європейському Союзі — декілька суб'єктів, якими є всі його держави-члени. Крім того, якщо дотримання правил (норм) поведінки в Україні забезпечується цілеспрямованою діяльністю також одного суб'єкта в особі держави, то в Європейському Союзі — діяльністю всіх його держав-членів.

Певні відмінності спостерігаються також і між правовими актами, особливості яких можна розглядати через призму: 1) ієрархічної підпорядкованості між ними; 2) юридичної сили правового акту. Проте в будь-якому випадку очевидним є той факт, що право ЄС включає такі термінологічні поняття, які не вживаються при характеристиці права України. Зокрема, такі поняття, як «первинне законодавство», «похідне (або вторинне) законодавство» відсутні у вітчизняному офіційному вжитку. Усталеною є класифікація національних правових актів на конституційні, законодавчі та підзаконні. Чому в понятті права Європейського Союзу немає згадки про конституційні акти — цілком зрозуміло, адже цей Союз немає власної конституції.

Проте, якщо дотримуватися не формальних ознак, а суттєвих, тобто, аналізувати особливості правових актів України та ЄС не з огляду їх форми, а змісту, то можна побачити, що значна кількість відмінностей між ними зникає. Так, за юридичною силою

правові акти Європейського Союзу уподібнюються типовим законам. Саме цим пояснюється і їх класифікація, згідно з якою всі правові акти, що прийняті інституціями ЄС і діють в межах ЄС, є «первинним законодавством» та «похідним законодавством». Більше того, у зарубіжній літературі Договори про заснування Європейського Союзу часто отримують назву конституційних актів, позаяк саме вони до певної міри конституювали це міждержавне утворення. Саме ці акти стали основою проекту Конституції Європейського Союзу, що знаходиться у стадії обговорення.

Таким чином, якщо умовно віднести до групи так званого первинного законодавства Конституцію та закони України, то в Європейському Союзі первинне законодавство реально складають Договори про заснування, які хоч і не є типовими конституціями, однак виконують окремі їх функції. Заслуговує на увагу думка про те, що в Україні первинними формами правового регулювання державного управління поряд з Конституцією і законами слід розглядати акти делегованого законодавства (декрети Кабінету Міністрів України, видані у 1992—1993 рр.) та міжнародні договори України. Декрети Кабінету Міністрів України, видані з питань, що належать до компетенції законодавця, на підставі делегування парламентом відповідних повноважень уряду, здійснюють регулятивні функції у багатьох випадках із змінами, внесеними парламентськими актами. Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції також є частиною національного законодавства України. До первинних форм правового регулювання слід віднести й укази Президента України, видані з економічних питань, не врегульованих чинним законодавством, на підставі п. 7—4 ст. 114—5 Конституції України 1978 р. (із змінами і доповненнями) і п. 4 р. XV Конституції України 1996 р. Окрім того, відсутність регулювання багатьох сторін суспільного життя парламентськими законами відповідно до ст. 92 Конституції значною мірою робить неминучим реальне розширення сфери регламентарної влади далеко за межі, окреслені п. 4 р. XV Конституції [1, С. 113].

Групу похідного законодавства у Євросоюзі складають акти, прийняті його інституціями для забезпечення ефективності Договорів про заснування. В Україні також є правові акти, які приймаються органами державної влади для реалізації положень Конституції та відповідних законів і які також умовно можна віднести до похідного (вторинного) законодавства.

Зокрема, похідними (вторинними) формами правового регулювання державного управління, що справедливо наголошується

деякими вченими, є нормативно-правові акти, які видаються суб'єктами виконавчої влади і забезпечують дієвість конституційних і законодавчих норм. Оскільки абсолютна більшість нормативно-правових актів, що регулюють державно-управлінські явища, відносини і процеси належить саме до вторинних форм правостановлення, юридичний зміст цих актів має відповідати певним вимогам: не повинен суперечити чинній Конституції і законодавству; повинен враховувати акти вищестоячих органів виконавчої влади; має бути виданий повноважним органом державної влади або посадовою особою; повинен бути юридично обґрунтованим, тобто вказувати на цілі, підстави та юридичні наслідки цього правостановлення; не повинен обмежувати або порушувати компетенцію та оперативну самостійність нижчестоячих органів управління [1, С. 114].

Повертаючись до питання про те, що саме відбувається з національним законодавством у сфері державного управління стосовно законодавства ЄС (або *acquis communautaire*) — гармонізація чи наближення, і чи можливо це в принципі — доцільно з'ясувати через декілька принципових положень загального характеру. По-перше, як справедливо наголошують українські вчені, ідеї гармонізації національних правових систем з правовою системою ЄС втілюються шляхом забезпечення національної самобутності народів, реального захисту основних прав і свобод громадян Євросоюзу, насамперед їх прав на вільне пересування по території держав-членів та активну участь у європейських політичних процесах на місцевому і союзному рівнях; по друге, гармонізація права ЄС з національними правовими системами досягається не примусовим узгодженням відповідних правових норм, а шляхом добровільної відмови держав-членів від частини своїх повноважень, пов'язаної з економічною та політичною діяльністю. Внаслідок такого підходу відбувається розумний розподіл законодавчих повноважень і відповідальності між національними та наддержавними структурами [2, С. 11—12, 15].

Слід також наголосити, що особливістю європейської інтеграції у сфері державного управління є проникнення права Європейського Союзу, і насамперед адміністративного права як основного регулятора відносин у державному управлінні, в систему національного права. Основна причина такого явища полягає в тому, що кожній окремії державі-члену Європейського Союзу досить важко дотримуватися різних стандартів і процедур, одних для національного законодавства, інших для законодавства ЄС. Тому з часом національні інституції все більше спираються на

стандарти ЄС і запроваджують позитивний досвід у реалізації, тобто, використанні, дотриманні, виконанні і застосуванні національного законодавства і законодавства Європейського Союзу, адаптуючи його до своїх умов.

Пояснення цьому просте: більшість аспектів роботи урядів держав — членів ЄС підпадають під *acquis communautaire*. Оскільки надбання Співтовариства не містить нормативів щодо устрою національних систем державного управління, то цілі, орієнтири та суть реформування державного управління в державах-претендентах на вступ у ЄС залишаються нечіткими. Їх роль виконують основні принципи державного управління, визначені у державах-членах за загальною згодою в процесі інтеграції. Такими принципами є верховенство права, надійність, правова впевненість, звітність, прозорість, достатня організаційна спроможність, залучення до управління громадян тощо. Завдяки судочинству національних судів, а пізніше й діяльності Суду Європейського Союзу ці принципи розвивались і вдосконалювались, зберігаючи при цьому існуючі в державах-членах особливості правових традицій та адміністративних систем [3, С. 9].

На сьогодні тільки окремі елементи адміністративного права держав-членів ЄС знайшли своє відображення в первинному та похідному законодавствах Європейського Союзу. Так, важливі принципи адміністративного права закріплені в Римському Договорі, до яких можна віднести, наприклад, право на судовий перегляд управлінських (адміністративних) рішень, прийнятих інституціями Європейського Союзу (ст. 173), обов'язок щодо обґрунтування управлінських (адміністративних) рішень, прийнятих інституціями Європейського Союзу (ст. 190) [4, С. 163—164, 174].

Що стосується впливу права ЄС на національні системи державного управління, то, на думку західно-європейських вчених, можна визначити такі три загальні форми: 1) гармонізація національного права; 2) наближення національного права; 3) використання впливу національного права завдяки загальним принципам права (основні свободи, основні права Співтовариства, принципи права, вимоги стосовно управлінської співпраці) і регулюючим інструментам [7, С. 10].

Як з цих термінологічних словосполучень конкретніше, чіткіше і адекватніше відбиває ступінь співвідношення національних правових систем і права ЄС — це питання, як і багато інших не менш важливих і тісно пов'язаних між собою, потребує окремого глибокого дослідження. Проте навіть без детального ви-

вчення можна припустити, що мова йде про поступовий інтеграційний рух в окресленій сфері за зростаючою динамікою, тобто інтеграційна етапність передбачає спочатку гармонізацію, а потім наближення, що призводить до набуття національними правовими системами спроможності завдяки загальним принципам права і за допомогою відповідних інструментів правового регулювання ефективно діяти в національних та спільних інтересах. Такий висновок ґрунтується на спостереженні за процесом європейської інтеграції від самих його початків (з 1951 року), коли він поступово вів до більшої єдності і меншої розмаїтості.

Доцільно зауважити, що саме принципи «розмаїтості і єдності» вважаються фундаментальними, коли вони входять у розуміння процесу євроінтеграції. Як справедливо наголошують західно-європейські вчені, Європа ніколи не була «єдиною», і ймовірно, що цього ніколи не буде. Поняття *об'єднаної Європи* суперечить само собі. Навіть під Римською імперією або за часів панування Наполеона Європа ніколи не була об'єднана. Набагато в більшій мірі, ніж ці історичні факти, Європа є і завжди була символом «єдності і розмаїття», і вона була завжди існуванням множинності, різних тотожностей, мов, угод і конституцій, що характеризували ідентичність континенту. Цінності Християнства й ідеї гуманізму, освіченості, поділу влади і демократії — все базується на спільній ідеї толерантності [7, С. 10].

Європейський процес інтеграції — це передусім процес трансформації. Стабільність, розмаїтість і зміна є важливими невід'ємними частинами процесу інтеграції. Через це Договір про заснування Європейського Співтовариства зобов'язує Співтовариство сприяти розквіту культур держав-членів, поважаючи при цьому їхню національну та регіональну розмаїтість, і в той же час віддаючи пріоритет спільній культурній спадщині (ст. 151 Договору про ЄСпв) [4, С. 128]. Однак процес трансформації не має на увазі, що Співтовариство повністю засновано на принципі розмаїтості. На відміну від цього, стаття 6 Договору про Європейський Союз передбачає, що союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод, верховенства права, на принципах, що є спільними для держав-членів. Отже, незважаючи на відмінності в деталях, системи державного управління держав-членів та держав-претендентів на вступ в ЄС мають покладатися на ті ж самі принципи.

Як показують дослідження, в деяких сферах процес європейської інтеграції спричинив не тільки форми правової гармонізації, але й появу навіть деяких елементів політичної й управлінсь-

кої конвергенції. Особливо це має місце у тих сферах, де Європейський Союз має повноваження діяти дуже широко. Наприклад, у сільськогосподарському секторі деякі правові інструменти вимагають утворення конкретних організаційних структур для виконання певних завдань. Це у свою чергу дає підстави зробити висновок про наближення в цілому управлінських систем держав-членів у аграрній сфері, що є симптоматичним, а тому можливим для управлінських систем інших сфер суспільного життя.

Слід зауважити, що через переміщення європейського права у національне право національні правові системи держав-членів ЄС за останні десятиліття набули досить високого ступеня гармонізації, наближення, тобто європеїзації. Зокрема це стосується національного публічного права, адміністративного права, законопроекування, узгодження зобов'язань, а також інформаційних систем управління і повідомлень про зобов'язання, яким підпорядковуються всі органи влади національного рівня.

Взагалі теорія європеїзації державного управління і державної служби, поява європейського адміністративного простору викликають досить великий інтелектуальний інтерес. Сьогодні це справжній виклик вченим для досліджень у сфері, де компетенція ЄС чітко не визначена або навіть не існує («інтеграція без компетенції»). Через це питання щодо впливу процесу інтеграції на національні системи управління і державні служби залишається — незважаючи на різні уявлення про предмет — в основному без відповіді. Як справедливо наголошують західно-європейські вчені, фактично, ніхто не може сказати напевно, де вплив ЄС на національні системи державного управління починається і де закінчується [7, С. 9]. Тому, не дивлячись на те, що результати гармонізації і наближення національного законодавства у сфері державного управління із законодавством ЄС набувають все чіткішого окреслення і практичного вираження, говорити про них доводиться досить умовно.

Причина такої ситуації криється ще і в тому, що ні Євросоюз, ні національні уряди, ні системи державного управління не є статичними поняттями. Традиційне поняття державного управління тісно пов'язане з поняттям національної держави. Мається на увазі, що роль держави, яка змінюється, також торкається ролі національних систем державного управління. Сьогодні видається, що з національною державою відбувається драматичні зміни, хоча немає ніяких ознак, що вона збирається зникати. Очевидно також, що урядові структури ймовірно не будуть ні суттєво розширюватися, ні скорочуватися, хоча, звичайно, вони будуть змі-

нюватися. Фактично, зараз спостерігаються тенденції глобалізації та інтернаціоналізації, але не розвиток світової держави. Євросоюз сам по собі є динамічним міждержавним утворенням, але не таким, що рухається до класичного державного утворення, тим більше, що традиційна держава в сучасних умовах заперечується «зверху» (глобалізація та європейська інтеграція) і «знизу» (децентралізація, делегування, посередництво, приватизація). Так що питання не тільки в тому, як буде змінюватися «уряд» і «управління» — питання постає набагато радикальніше: якими будуть зміст і роль традиційних національних систем державного управління у світі, що змінюється?

Така невизначеність, з одного боку, та сучасні інтеграційні явища, з іншого боку, підводять до висновку про те, що національне законодавство у сфері державного управління перебуває стосовно законодавства ЄС у стані і гармонізації, і наближення своїми окремими частинами. Даний висновок підтверджується ще й тим, що європейська інтеграція *де факто* аж ніяк не упорядковує національні системи державного управління, хоча інтенсивно вживає заходів до цього. Щоб зрозуміти ці напружені відносини, потрібно виявити відмітну особливість, яка враховує різноманітність поняття «державного управління». У цьому відношенні відмінність може бути виявлена між:

- європеїзацією національних систем державного управління внаслідок імплементації і примусового виконання *законодавства ЄС*;
- європеїзацією національних систем державного управління через *переговори, ухвалення рішень і процеси імплементації в ЄС* і на національному рівні;
- європеїзацією національних систем державного управління і державної служби завдяки *управлінській співпраці*;
- європеїзацією законодавства про національні системи державного управління і кадрову політику за допомогою *висновків і узагальнень судових справ Європейського Суду і завдяки створенню відповідних управлінських структур*.

Те, що Євросоюз не має компетенції регулювати національні системи державного управління і державних служб, не означає, що європейська інтеграція не має впливу на них. Навпроти, майже заकुлісно національні системи державного управління і державних служб усе більше піддаються впливу процесу європейської інтеграції через гармонізацію і наближення, а національне адміністративне право як основний регулятор державно-управлінських відносин також усе більше підпадає під вплив

судових справ Європейського Суду. Крім того, правові та управлінські системи держав-членів піддані постійному процесові адаптації з метою виконання вимог щодо переміщення і здійснення законодавства ЄС. З іншого боку, процеси адаптації не обов'язково означають розвиток спільного управлінського (адміністративного) простору.

Підсумовуючи, можна зробити висновок, що національне законодавство у сфері державного управління перебуває в перманентних процесах і гармонізації, і наближення до законодавства ЄС. Такий стан, у свою чергу, вимагає від країн-претендентів на вступ у ЄС (мається на увазі і від України) розвивати свої системи державного управління у такий спосіб, щоб максимально гармонізувати їх з європейськими і наблизити до рівня надійності і стандартів, притаманних європейському управлінському (адміністративному) простору.

Література

1. Мельниченко В. І. Правове регулювання державного управління. У навч. посіб.: Державне управління в Україні: організаційно-правові засади: Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко та ін.; за заг. ред проф. Н. Р. Нижник. — К.: Вид-во УАДУ, 2002. — 164 с.
2. Опришко В. Ф., Омельченко А. В., Фастовець А. С. Право Європейського Союзу. Загальна частина: підручник для вищих навчальних закладів / — Київ — 2002. — 460 с.
3. Європейські принципи державного управління / пер. з англ. О. Ю. Куленкової. — К.: Вид-во УАДУ, 2000. — 52 с.
4. Європейський Союз: консолідовані договори / пер. Ю. Петруся ; наук. ред.: В. Муравйов. — К.: Вид-во «Port-Royal», 1999. — 206 с.
5. Юридичний словник-довідник: за ред. Ю. С. Шемшученка / худож. оформ. В. М. Штогірина. — К. Феміна, 1996. — 696 с.
6. GLOSSARY: Institution, policies, and enlargement of the European Union. — Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 2000. — 79 s.
7. Demmke Chistoph. Undefined Boundaries and Grey Areas: The Evolving Interaction Between the EU and National Public Services \ European Institute of Public Administration. — Maastricht — Eipascope 2002\2. — 52 p.
8. Christen Boye Jacobsen. Implimenting the *acquis communiautaire* — the fight over 80 000 pages. — RGS WORKING PAPERS No. 7, Riga — 2002. — 40 p.