

**Принципи організації та
функціонування інститутів
влади в Європейському Союзі
та Україні:
порівняльно-правовий аналіз**

Монографія присвячена висвітленню теоретико-прикладних проблем, що пов'язані з організацією та діяльністю інститутів влади ЄС і Україні.

Зокрема, в порівняльно-правовому аспекті досліджуються питання правового регулювання принципів створення і функціонування інститутів влади Європейського Союзу і вітчизняної публічної адміністрації в контексті адміністративної реформи в Україні та підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Видання розраховане на науковців, практичних працівників, викладачів і студентів, широкого кола читачів.

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ	6
ПЕРЕДМОВА	7
РОЗДІЛ 1.	
ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ	
ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ	
ТА УКРАЇНІ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ	10
1.1. Концептуальні підходи вчених країн ЄС до дослідження принципів створення і діяльності інститутів влади Європейського Союзу	10
1.2. Вітчизняна адміністративно-правова доктрина про принципи інститутів влади України та ЄС	58
РОЗДІЛ 2.	
СИСТЕМА ПРИНЦИПІВ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ	
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	89
2.1. Право ЄС: поняття, ознаки, сутність, вплив на формування системи принципів інститутів влади Союзу	89
2.2. Ознаки та складові інституційного механізму Європейського Союзу	108
2.3. Принципи права ЄС та їх вплив на формування керівних засад створення і функціонування інститутів інтеграційного об'єднання	128
2.4. Сучасна типологія принципів організації і діяльності інститутів влади Європейського Союзу	139

РОЗДІЛ 3.

ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА В НАЦІОНАЛЬНИЙ ПРАВОПОРЯДОК ЯК СПОСІБ УНІФІКАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА УКРАЇНИ 153

- 3.1. Механізм імплементації принципів організації та діяльності інститутів влади Європейського Союзу в адміністративне законодавство України 153
- 3.2. Рішення Суду ЄС як складова імплементації принципів організації та діяльності інститутів влади Європейського Союзу в національний правопорядок 205
- 3.3. Організаційно-правові засади імплементації принципів інститутів влади Європейського Союзу в адміністративне законодавство України 229

РОЗДІЛ 4.

ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ДІЯЛЬНОСТІ ВІТЧИЗНЯНИХ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ЇХ УДОСКОНАЛЕННЯ ШЛЯХОМ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ПРИНЦИПІВ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ ЄС 253

- 4.1. Загальні принципи органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування України та їх узгодження з загальними принципами інститутів влади ЄС 253
- 4.2. Запровадження організаційних принципів інститутів влади ЄС у національне адміністративне законодавство, що визначає правовий статус органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування 289

4.3. Удосконалення функціональних принципів органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування шляхом включення принципів функціонування інститутів влади ЄС в адміністративне законодавство України	303
ВИСНОВКИ	321
ДОДАТКИ	341
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	352

ПЕРЕЛІК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

- ДЄС – Договір про Європейській Союз
- ДФЄС – Договір про функціонування Європейського Союзу
- ЄАП – Європейський адміністративний простір
- ЄЕС – Європейське економічне співтовариство
- ЄОВС – Європейське об'єднання з вугілля і сталі
- ЄС – Європейський Союз
- СПІ – Суд першої інстанції
- УПС – Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та їх державами-членами
- УПА – Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони

ПЕРЕДМОВА

Інтенсивне і всеохоплююче співробітництво між Європейським Союзом (далі – ЄС або Союз) та Україною засновується на спільних цінностях демократії, верховенства права і пріоритетності прав людини. Підписання в 2014 році Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, активізувало спільні зусилля нашої держави та провідного інтеграційного об'єднання європейських країн щодо забезпечення в Україні реальної дії принципу визнання, дотримання та захисту основних прав людини, проведення адміністративної реформи з метою впровадження у національний правопорядок європейських стандартів в сфері децентралізації і місцевого самоврядування, e-governance (електронного урядування), організації та діяльності публічної адміністрації на засадах концепцій належного урядування та належної адміністрації.

Укладення угоди про фінансування програми реформи державного управління PAR, що, в тому числі, передбачає внесок ЄС в 104 млн. євро на підтримку відповідних перетворень в Україні, та початок дії в недалекому майбутньому програми PRAVO, призначенням якої є забезпечення розвитку верховенства права в Україні, підкреслюють можливість подальшого успішного співробітництва нашої держави і Європейського Союзу та досягнення стратегічної зовнішньополітичної мети України – набуття членства в ЄС.

Перспективи розвитку співробітництва України з ЄС та його державами-членами підкреслюють потребу наукового пошуку нових підходів до інтеграційної взаємодії, зумовлюють вирішення проблем правового забезпечення демократичних перетворень в нашій державі.

Все це визначає актуальність порівняльно-правового аналізу сутності, ознак та видів принципів організації і діяльності інститутів влади ЄС та України, чому присвячено монографію.

Вивченню проблемних аспектів створення та діяльності інститутів влади в Європейському Союзі та Україні, аналізу їх організаційних та функціональних принципів, виявленню особливостей процесів імплементації та адаптації норм і принципів права ЄС у національне законодавство присвятили свої дослідження провідні вітчизняні представники науки адміністративного права, теорії держави і права, міжнародного права та фахівці у сфері державного управління: В. Б. Авер'янов, О. Ф. Андрійко, Н. О. Армаш, О. М. Бандурка, М. О. Баймуратов, В. М. Бевзенко, Ю. П. Битяк, М. Ю. Віхляєв, А. С. Гавердовський, С. П. Головатий, І. П. Голосніченко, І. А. Грицяк, Л. М. Ентін, Р. А. Калюжний, В. М. Кампо, І. Б. Коліушко, Т. О. Коломоець, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, О. В. Лаба, Д. М. Лук'янець, Л. А. Луць, П. С. Лютіков, Р. С. Мельник, М. С. Міхровська, А. О. Монаєнко, В. І. Муравйов, В. Я. Настюк, Н. Р. Нижник, В. Ф. Опришко, Р. А. Петров, С. В. Петков, В. П. Плавич, А. А. Пухтецька, В. Ф. Погорілко, К. М. Рудой, О. П. Рябченко, О. Л. Соколенко, С. Г. Стеценко, В. П. Тимошук, А. С. Фастовець, В. В. Філатов, Ю. С. Шемшученко та інші.

В монографії критично проаналізовано праці європейських фахівців, присвячені проблемам адміністративного права і процесу в об'єднаній Європі та принципам європейського управління: Л. Аройо, М. Бордаша, Ф. Бінамі, А. ван ден Брінка, Е. Вальтера, Д. Дж. Галігана, К. Гарлоу, А. Гербранді, Х. П. Гравера, Ф. Грасхофа, П. Грігоріу, С. Гутвірта, П. де Герта, А. Дордевич, Ф. Еспарраги, В. Карагеоргіу, Р. Каранто, С. Касіса, І. Кріппса, П. Лапперта, Л. Маннорі, В. Г. Матареллі, К. Нілла, Й. П. Олсена, Л. Ортеги, К. Плази, Я.В. Каспера ван Россема, С. Райчича, М. Рафферта, Дж. Роува, Д.М. Смілова, Б. Сорді, А. Татама, Я. Трондаля, А. Тюрка, Х.К.Х. Хофмана, К. Христова, Ю. Шварце, Ю. Штенцеля, Є. Чіті та інших.

Аналіз теоретичних питань досліджуваної проблематики наявний і у роботах дослідників радянського періоду, основні результати яких проаналізовано і певною мірою враховано автором монографії. Зокрема, це стосується праць С. С. Алексєєва, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлова, О. П. Коренева, О. Е. Луньова, М. І. Піскотіна, Ю. О. Тихомирова, В. А. Юсупова.

Тим не менше, спеціальних фундаментальних досліджень вітчизняних адміністративістів стосовно впливу принципів інститутів влади Європейського Союзу на засади діяльності вітчизняних організаційних структур публічної адміністрації та їх імплементації в національний правопорядок з метою проведення комплексних реформ адміністративного законодавства досі не здійснено, в наявних роботах вказані проблеми аналізувалися фрагментарно чи в межах більш широкої адміністративно-правової проблематики.

У монографії розглянуто доктринальні підходи європейських та вітчизняних науковців до принципів створення і діяльності інститутів влади в Європейському Союзі та Україні. Окремої уваги приділено встановленню сутності, ознак та системи принципів інститутів Європейського Союзу і факторам, що визначають її особливості. Надано характеристику імплементації норм європейського права в національний правопорядок як процесу, що обумовлює уніфікацію принципів владних структур Європейського Союзу та України. Охарактеризовано принципи організації та діяльності вітчизняних органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, сучасний стан їх правого регулювання та надано обґрунтовані з наукової точки зору рекомендації щодо удосконалення адміністративного законодавства України у визначеній сфері на підставі та у відповідності до європейських стандартів.

РОЗДІЛ 1. ПРИНЦИПИ ОРГАНІЗАЦІЇ ТА ФУНКЦІОНУВАННЯ ІНСТИТУТІВ ВЛАДИ В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ ТА УКРАЇНІ: ДОКТРИНАЛЬНИЙ АСПЕКТ

1.1. Концептуальні підходи вчених країн ЄС до дослідження принципів створення і діяльності інститутів влади Європейського Союзу

«Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що була затверджена указом Президента від 12 січня 2015 року [270, ст. 154] декларує головну мету діяльності органів влади в державі – впровадження європейських стандартів життя та вихід України на провідні позиції у світі (п. 2). Одним із чотирьох векторів, які повинні забезпечити реалізацію вказаного амбітного завдання, є вектор безпеки, що передбачає забезпечення чесного і неупередженого правосуддя, невідкладне проведення очищення влади на всіх рівнях та впровадження ефективних механізмів протидії корупції.

У документі підкреслюється, що в межах вказаного вектору має бути проведена децентралізація та реформа державного управління. Зазначені положення повністю відповідають спрямованості адміністративної реформи в Україні, що триває з 1998 року. Але на сучасному етапі розвитку нашої держави адміністративна реформа отримує нового наповнення, що обумовлено набуттям статусу асоційованого члена Європейського Союзу.

Стаття 4 Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони проголошує: «В усіх сферах, що становлять взаєм-

ний інтерес, між Сторонами повинен розвиватися та зміцнюватися політичний діалог» [331]. При цьому однією з цілей політичного діалогу визначено посилення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного урядування. Останнє відбувається на основі принципів організації та діяльності інститутів влади ЄС, серед яких слід відзначити відкритість та прозорість з метою сприяння належному урядуванню і забезпечення участі громадянського суспільства, розширення доступу публіки до матеріалів та документів про діяльність органів управління ЄС, пропорційність тощо.

Всі вони мають знайти своє відображення в національному адміністративному законодавстві України, тим більше, що набуття асоційованого членства в Європейському Союзі не є кінцевою метою нашої держави. Незмінним пріоритетом зовнішньої політики України залишається вступ до ЄС в якості повноправного члена [64, с. 79].

Зазначені чинники зумовлюють теоретичну та практичну значимість порівняльно-правового дослідження принципів організації та діяльності інститутів влади Європейського Союзу та України в європейській та вітчизняній доктрині адміністративного права.

Сучасні умови розвитку країн світу значною мірою залежать від впливу геополітичного чиннику, процесів глобалізації та регіональної інтеграції. Особливо закономірним це є для розбудови демократичної, правової української держави, яка прагне набути повноправного членства в Європейському Союзі. Європейська інтеграція була і залишається пріоритетним напрямом зовнішньої політики України.

Відносини між Україною та ЄС були започатковані в грудні 1991 року. Перші кроки до входження України в європейський простір, та декларація про незворотність цього процесу закріплені «Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та їх державами-членами», ратифікованою Верховною Радою України у листопаді 1994 року [267, ст. 415].

Після перемоги в нашій державі «революції гідності» Верховна Рада України 13 березня 2014 року прийняла Постанову «Про затвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі»: Постанова ВРУ від 13.03.2014 р. № 874-VII [246, ст. 584]. У ній було відзначено, що Україна поділяє спільну історію та цінності з Європейським Союзом і намагається отримати право подання заявки на членство у цьому інтеграційному об'єднанні.

Україна прагне долучитися до європейського процесу побудови як ніколи тісного союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина (ст. 1 Договору про Європейський Союз, далі – ДЄС) [171, с. 17]. Проте реалізація цього курсу пов'язана з виконанням ряду умов, що їх висувають до країн, які мають стати новими членами європейського Союзу.

Серед вимог щодо вступу в ЄС однією із першочергових є адаптація національного адміністративного законодавства до норм європейського права [42, с. 275]. Копенгагенські та Мадридські критерії членства в Союзі також підкреслюють необхідність безумовного виконання нашою державою стандартних зобов'язань щодо членства в ЄС, у тому числі – проведення масштабної адміністративної реформи за допомогою суттєвого перетворення засад і характеру адміністративного права, принципів створення і функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування. Вирішення вказаного завдання має будуватися на підставі положень Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої указом Президента України ще у 1998 році і включати в себе, в тому числі, імплементацію норм та принципів адміністративного права Європейського Союзу в національний правопорядок.

Комплекс заходів з імплементації приписів права Союзу у національне адміністративне законодавство не обмежується



[Перейти на сайт →](#)