

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВНУТРІШНІХ СПРАВ

РУДОЙ Катерина Миколаївна

УДК 342.9(477): 340.137+341.217(4)

**АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У СФЕРІ ОХОРОНИ
ОСОБИСТИХ ПРАВ ГРОМАДЯН ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Спеціальність: 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право;
інформаційне право

А в т о р е ф е р а т

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Харків – 2004

Дисертацією є рукопис

Робота виконана в Національному університеті внутрішніх справ, МВС України

- Науковий керівник** - доктор юридичних наук, доцент
КОМЗІЮК Анатолій Трохимович,
Національний університет внутрішніх справ,
професор кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС
- Офіційні опоненти:** доктор юридичних наук, доцент
ГАРАЩУК Володимир Миколайович,
професор кафедри адміністративного права
Національної юридичної академії України імені
Ярослава Мудрого;
- кандидат юридичних наук, доцент
ЯРМАКІ Христофор Петрович,
завідувач кафедри адміністративного права та
адміністративної діяльності ОВС Одеського юридичного
інституту Національного університету внутрішніх справ.
- Провідна установа** - Одеський національний університет імені
І.І.Мечнікова, кафедра адміністративного та
підприємницького права, Міністерство освіти і
науки України, м. Одеса.

Захист відбудеться 10 липня 2004 року о 12.00 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 64.700.01 Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27).

З дисертацією можна ознайомитися в бібліотеці Національного університету внутрішніх справ (61080, м. Харків, пр. 50-річчя СРСР, 27).

Автореферат розісланий 7 червня 2004 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Т.В. Каткова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми дослідження обумовлена потребою вирішення проблем, викликаних процесом інтеграції нашої держави до Європейського Співтовариства. Важливим завданням в цьому аспекті є вивчення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Розгляд та дослідження особливостей адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу як складової адаптації законодавства в цілому ґрунтується на загальнодержавних програмах та концепціях правової реформи, які сьогодні здійснюються органами державної влади в Україні. Реалізація цих завдань пов'язана з необхідністю забезпечення відповідності адміністративного законодавства України європейським стандартам. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу потребує особливої уваги в наукових дослідженнях управлінських відносин в Україні, пов'язаних з реалізацією через законодавство України Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Адже адміністративному законодавству належить ключове місце у забезпеченні прав і свобод людини і громадянина, що органічно і нерозривно пов'язане з діяльністю виконавчої влади та інститутів державного управління. Саме його норми покликані забезпечити встановлення і розвиток демократичних відносин між громадянином і апаратом управління, які на сьогодні є критерієм оцінки внутрішньої та зовнішньої політики всіх держав світової співдружності.

За таких умов виникає потреба у вивченні та аналізі передового досвіду країн-держав Європейського Союзу у сфері наближення їх нормативно-правової бази до стандартів цього міжнародного об'єднання, визначенні механізму адаптації законодавства України. З потребою опрацювання адміністративного законодавства України у сфері охорони прав громадян виникла необхідність визначення адміністративно-правового статусу громадянина України та порівняння його з адміністративно-правовим статусом громадянина Європейського Союзу, дослідження їх відмінностей та причин їх існування.

Питання наближення адміністративного законодавства України до європейського законодавства в рамках науки адміністративного права розробляються такими провідними авторами як В.Б.Авер'янов, О.М.Бандурка, І.Б.Коліушко, Р.О.Куйбіда, О.В.Негодченко, В.Ф.Опришко, А.В.Омельченко, А.С.Фастовець, Ю.С.Шемшученко, досліджують даний аспект і представники науки міжнародного права: Ю.М.Коломієць, Р.А.Петров, В.О.Ріяка, А.Є.Тамм та ін. Проте проблеми адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу спеціально не вивчались, в існуючих наукових працях ці питання досліджувались фрагментарно або в рамках ширшої адміністративно-правової проблематики, без комплексного підходу. Таким чином, глибоке дослідження проблем правового регулювання та практичної реалізації адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу набуває особливого змісту і актуальності.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Тема дисертаційного дослідження обрана згідно з п.1.3 Головних напрямків наукових досліджень Національного університету внутрішніх справ на 2001-2005 рр. Робота спрямована на виконання основних положень Концепції адміністративної реформи в Україні, Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також Програми діяльності органів внутрішніх справ щодо поліпшення правопорядку на початку III тисячоліття та Перспективного плану дій Міністерства внутрішніх справ України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС, затвердженого розпорядженням МВС України від 30 грудня 2002 року № 618, відповідає Пріоритетним напрямкам фундаментальних та прикладних досліджень вищих навчальних закладів та науково-дослідних установ МВС України на період 2002-2005 рр., затвердженим наказом МВС України від 30 червня 2002 р. № 635.

Мета і завдання дослідження. Основною метою дисертації є комплексне дослідження в умовах адміністративно-правової реформи та інтеграції України до європейської спільноти процесу адаптації адміністративного законодавства у сфері охорони особистих прав громадян до законодавства Європейського Союзу, а також розробка пропозицій та рекомендацій про внесення доповнень та змін до чинного законодавства.

Відповідно до поставленої мети в дисертації необхідно вирішити такі основні завдання:

- визначити передумови адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (ЄС);
- дослідити діючу нормативно-правову базу адаптації адміністративного законодавства до законодавства ЄС;
- з'ясувати зміст та механізм адаптації адміністративного законодавства;
- проаналізувати адміністративну правосуб'єктність громадян України на території Європейського Союзу;
- здійснити аналіз нормативно-правових актів ЄС щодо регулювання статусу громадян України;
- визначити адміністративно-правові засоби охорони особистих прав громадян України на території ЄС;
- розробити пріоритетні напрямки адаптації адміністративного законодавства України в сфері охорони особистих прав громадян;
- проаналізувати особливості впровадження міжнародних стандартів у сферу правоохоронної діяльності в рамках співробітництва України з ЄС;
- виділити основні сфери взаємодії правоохоронних органів України та країн-членів ЄС.

Об'єкт дослідження становлять суспільні відносини, які виникають в ході інтеграції України до Європейського Співтовариства.

Предметом дослідження є процес адаптації адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу.

Методи дослідження. Методологічною основою дисертації є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Їх застосування спрямовується системним підходом, що дає можливість досліджувати проблеми адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС в єдності з адміністративно-правовою реформою та інтеграцією України до ЄС, здійснити системний аналіз правового регулювання процесу адаптації в Україні (підрозділи 1.1, 1.2). Використовується історико-правовий метод при розгляді еволюції нормативно-правової бази розвитку інтеграційних процесів, які поклали основу процесу адаптації законодавства в Україні (підрозділ 1.1). За допомогою спеціально-юридичного методу проведено порівняння понять інтеграції, гармонізації, апроксимації, імплементації та адаптації, визначено їх спільні та відмінні риси (підрозділ 1.2); застосовано метод синтезу для визначення адаптації законодавства України до законодавства ЄС як складової європейської інтеграції. У з'ясуванні співвідношення законодавства України із законодавством ЄС та його країн-членів, визначенні адміністративно-правового статусу громадянина ЄС та адміністративно-правового статусу громадянина України використовується порівняльний або компаративний метод (розділи 1, 2, 3). За допомогою методу дедукції визначено правовий та інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. З метою визначення напрямків діяльності кожного суб'єкта адаптації, розгляду їх повноважень у дослідженні застосовуються структурно-функціональний та системно-функціональний методи (підрозділ 1.3). Логіко-семантичний метод сприяв узагальненню, систематизації та поглибленню знань про адаптаційні процеси в Україні (розділи 2, 3). Використання статистичного і соціологічного методів дозволило визначити тенденції та динаміку розвитку процесу адаптації, ставлення громадян до вступу в ЄС, враховуючи зарубіжні дані (розділи 2, 3).

Науково-теоретичне підґрунтя склали наукові праці і розробки фахівців у галузі загальної теорії держави та права, теорії управління, адміністративного права і адміністративного процесу, міжнародного права, зокрема: В.Б.Авер'янова, О.М.Бандурки, Ю.П.Битяка, В.М.Гарашука, І.Б.Коліушка, Ю.М.Коломійця, А.Т.Комзюка, Р.О.Куйбіди, В.І.Муравйова, О.В.Негодченка, В.Ф.Опришка, А.В.Омельченка, І.П.Пахомова, Р.А.Петрова, В.О.Ріяки, О.Ф.Скакун, В.С.Стефанюка, А.Є.Тамма, А.С.Фастовця, Ю.С.Шемшученка, Л.М.Ентіна, Х.П.Ярмакі, О.Н.Ярмиша та ін.

Положення та висновки дисертації ґрунтуються на приписах Конституції України, міжнародно-правових актів, законів України, правових актів виконавчої влади, зокрема МВС України, нормативних актів та документів, що регулюють діяльність органів виконавчої влади щодо адаптації законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до законодавства Європейського Союзу, національна правозастосовна практика, досвід європейських країн-членів Європейського Союзу, довідкова література, статистичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим у вітчизняній адміністративно-правовій науці комплексним дослідженням проблем адаптації адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до законодавства Європейського Союзу. В результаті проведеного дослідження сформульовано ряд нових наукових положень та висновків, запропонованих особисто здобувачем. Основні з них такі:

- вперше дано визначення поняття адаптації адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до законодавства Європейського Союзу;
- подальший розвиток одержало визначення етапів інтеграційних процесів та передумов адаптації законодавства;
- визначено значення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу для здійснення в Україні адміністративної реформи;
- сформульовано і обґрунтовано авторські пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- вперше визначено принципи адаптації законодавства;
- удосконалено розуміння завдань та змісту державного управління у сфері адаптації законодавства;
- дістала подальший розвиток характеристика адміністративно-правового статусу громадян України та громадян Європейського Союзу на території Європейського Співтовариства;
- визначено пріоритетні напрями адаптації законодавства у сфері правоохоронної діяльності.

Практичне значення одержаних результатів полягає в тому, що сформульовані в дисертації положення та висновки у своїй сукупності дають цілісну картину процесів становлення та розвитку адаптації адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до законодавства ЄС і може бути використано:

- у науково-дослідній сфері – для подальшого аналізу теоретичних та практичних проблем національної та європейської систем захисту прав людини і громадянина, поглиблення наукових знань про них;
- в правотворчості – для удосконалення чинного адміністративного законодавства та розробки нових нормативно-правових актів Верховної Ради України, Комітету з питань Європейської інтеграції, Кабінетом Міністрів України, Міністерством юстиції України, Міністерством внутрішніх справ України та іншими органами, які здійснюють адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу;
- у правоохоронній сфері – з метою підвищення якості охорони прав і свобод громадян, розвитку співробітництва України та держав-країн ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ;
- у навчальному процесі – під час написання науково-практичних посібників з адаптації

законодавства, підготовки підручників та практикумів з курсів „Адміністративне право України”, „Адміністративний процес”, у викладанні відповідних навчальних дисциплін;

- у сфері міжнародного співробітництва – в діяльності урядових та інших делегацій, постійних представників України в ЄС, НАТО та в інших європейських інтеграційних структурах щодо охорони прав і свобод громадян.

Особистий внесок здобувача в одержання наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертаційне дослідження виконано здобувачем самостійно, з використанням останніх досягнень науки адміністративного права, всі сформульовані в ньому положення і висновки обґрунтовано на основі особистих досліджень автора. У співавторстві опубліковано наукову статтю „Внесення змін до Закону України „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (здобувачем обґрунтовано завдання щодо перегляду етапів адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу). В дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дослідження. Основні положення дисертації, підсумки розробки проблеми в цілому, окремі її аспекти, одержані узагальнення та висновки оприлюднено на науково-практичній конференції „Захист прав і свобод людини в діяльності правоохоронних органів” (27 листопада 2002 р., м. Одеса), III Міжнародному науковому конгресі „Державне управління та місцеве самоврядування” (26 лютого 2003 р., м. Харків), круглому столі „Проблеми злочинності в Україні: роль правоохоронних органів та громадськості у їх запобіганні” (11-12 квітня 2003 р., м. Харків), III Національній науково-теоретичній конференції „Українське адміністративне право: стан і перспективи реформування” (23-25 травня 2003 р., м. Одеса), міжнародній науково-практичній конференції ад’юнктів, аспірантів та магістрів „Права громадян, правоохоронительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития” (3 червня 2003 р., м. Белгород), науково-практичних конференціях „Актуальні проблеми сучасної науки в дослідженнях молодих учених” (20 червня 2003 р., м. Харків), „Впровадження новітнього законодавства та нових форм роботи в практичну діяльність правоохоронних органів” (24 жовтня 2003 р., м. Харків), „Участь громадськості в охороні громадського порядку” (28-29 листопада 2003 р., м. Одеса), „Методологія наукового дослідження у галузі права: проблеми та перспективи розвитку” (18-19 грудня 2003 р., м. Харків), „Наука і освіта 2004” (10-20 лютого 2004 р., м. Дніпропетровськ).

Публікації. Основні положення дисертаційного дослідження відображено в семи наукових статтях, опублікованих у фахових наукових журналах та збірниках наукових праць.

Структура роботи. Відповідно до мети і предмета дослідження дисертація складається із вступу, трьох розділів, поділених на підрозділи, висновків, переліку використаної літератури та додатків. Загальний обсяг дисертації становить 214 сторінок, список використаних джерел містить 259 найменувань і займає 24 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У вступі обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв’язок з науковими планами та програмами, мета і завдання, об’єкт і предмет, методи дослідження, наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, особистий внесок здобувача в їх одержання, апробація результатів дисертації та публікації.

Розділ 1 “Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу як складова європейської інтеграції України” містить три підрозділи, присвячені дослідженню процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також визначенню його сутності.

У підрозділі 1.1 „*Передумови адаптації законодавства*” досліджуються правові та

організаційні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Зазначається, що передумовою адаптації законодавства України до законодавства ЄС сприяло зміцнення двосторонніх зв'язків між Україною та ЄС та їх документальне закріплення в Угоді про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Подальший розвиток інтеграційних відносин сприяв становленню адаптації саме адміністративного законодавства України до законодавства ЄС, в рамках якої в Україні починає створюватися інституційний механізм та формуватися нормативно-правова база для послідовної і ефективної реалізації Стратегії інтеграції до ЄС. Підкреслюється, що 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 з питань адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Верховною Радою України від 21 листопада 2002 року, та Закон України „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, які містять комплекс взаємопов'язаних завдань щодо 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.

Підрозділ 1.2 „Поняття та принципи адаптації законодавства” присвячений визначенню поняття адаптації адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу за допомогою з'ясування співвідношення суміжних за змістом термінів: гармонізація, уніфікація, імплементація, апроксимація, рецепція, інтеграція, а також визначення обсягу законодавства Європейського Союзу, до якого має бути наближене законодавство України. Визначено принципи адаптації законодавства України до законодавства ЄС і обґрунтовується необхідність їх законодавчого закріплення, оскільки адаптація також є правотворчою діяльністю уповноважених суб'єктів держави.

Під адаптацією законодавства України до законодавства ЄС в дисертації розуміється діяльність всіх органів державної влади, що здійснюється на основі єдиної системи планування, координації та контролю, щодо поетапного прийняття та наближення законодавства України до *acquis communautaire*, яке становить лише визначене „копенгагенськими” вимогами законодавство ЄС для України, на підставі загальних та спеціальних принципів національної правотворчості.

Особливостями адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС названо наявність певного інституційного механізму, правова основа якого закріплюється саме адміністративно-правовими нормами; вплив адаптації на всі галузі управління, що сприяє підвищенню його рівня до європейських стандартів; взаємозв'язок адаптації як складової адміністративно-правової реформи з конституційною і судовою реформами в Україні у сфері забезпечення охорони та захисту прав, свобод та інтересів громадян.

Зроблено висновок, що адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є передумовою поступового наближення та приведення всього національного законодавства до європейських стандартів. В роботі зазначено, що адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є комплексним поняттям, оскільки, по-перше, є складовою частиною гармонізації законодавства України та ЄС, по-друге, визначається як пріоритетна складова європейської інтеграції нашої держави, по-третє, розглядається як окремий напрямок адміністративної реформи в Україні, який стосується всіх сфер життєдіяльності держави, насамперед забезпечує організаційно-правову основу діяльності органів виконавчої

влади.

В дисертації визначається, що поняття законодавства Європейського Союзу можна розглядати у широкому і вузькому смислі. Широке тлумачення законодавства ЄС включає в себе загальну правову спадщину, що формувалася у результаті європейської інтеграції, і характеризує сукупність усіх елементів правової системи ЄС, яка підкреслює особливу природу права ЄС. У вузькому значенні під законодавством ЄС слід розуміти лише визначене „копенгагенськими” вимогами законодавство ЄС для України, саме до стандартів якого необхідно адаптувати законодавство України.

У підрозділі 1.3 „Механізм, методи та етапи адаптації законодавства” розглядається інституційний механізм адаптації законодавства України, до складу якого входять спеціально створені органи для забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, а також органи державної влади України. Досліджуються правова основа діяльності, структура та основні функції у сфері адаптації законодавства Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітету з парламентського співробітництва між Україною та ЄС, визначаються загальні та спеціальні суб’єкти адаптації законодавства України до законодавства ЄС з числа національних органів державної влади.

Визначено, що до загальних суб’єктів адаптації законодавства належать: Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства та інші центральні органи виконавчої влади; до спеціальних – Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, координація діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства ЄС покладається на Міністерство юстиції України.

Основну увагу в підрозділі приділено ролі органів виконавчої влади в процесі наближення законодавства України до законодавства ЄС, досліджено їх повноваження у даній сфері, взаємодію з іншими органами влади. Зазначено, що проблемами адаптації українського законодавства до норм і стандартів ЄС займається надмірна кількість інституцій (14 органів), але існує брак кадрового потенціалу, залишаються неврегульованими питання взаємодії органів державної влади з органами місцевого самоврядування щодо здійснення державної європейської політики. Сформульовано численні конкретні пропозиції та рекомендації щодо удосконалення інституційного, кадрового, фінансового забезпечення механізму адаптації законодавства України.

Серед основних методів наближення законодавства України до норм і стандартів ЄС названо імплементацію, апроксимацію, рецепцію правових норм, положень та стандартів ЄС, сформульовано визначення цих понять, встановлено їх співвідношення.

З’ясовано, що приведення законодавства України у відповідність до вимог законодавства ЄС у пріоритетних сферах проходитиме протягом 2002-2007 років. Дисертантом визначено етапи процесу адаптації законодавства для кожної з пріоритетних сфер права, до яких віднесено: визначення обсягів та забезпечення перекладів актів права ЄС; здійснення порівняльно-правового аналізу відповідності національного законодавства праву ЄС; розробку конкретних рекомендацій щодо необхідності приведення нормативних актів у певній сфері у відповідність до права ЄС; визначення на підставі таких рекомендацій переліку проектів нормативних актів, що мають бути розроблені з метою приведення сфери законодавства у відповідність до права ЄС; розробку даних проектів, їх ухвалення; запровадження ефективного механізму проведення моніторингу (спільно з ЄС) повноти та своєчасності виконання визначених вище заходів.

Розділ 2 „Особисті права громадян та адаптація законодавства України про їх охорону до стандартів Європейського Союзу” складається із трьох підрозділів, в яких проаналізовано стан правового регулювання та практичної реалізації елементів адміністративно-правового статусу

громадян в Україні, зокрема, їх особистих прав, визначено існуючі проблеми, вироблено конкретні пропозиції та рекомендації щодо їх вирішення.

У підрозділі 2.1 „Адміністративна правосуб'єктність громадян України та її співвідношення зі статусом особи в праві Європейського Союзу” аналізується поняття адміністративно-правового статусу громадянина, який визначається обсягом адміністративної правосуб'єктності, що включає адміністративну правоздатність та дієздатність. Автор поділяє думку вчених про те, що структурними елементами адміністративно-правового статусу громадян є права, свободи, обов'язки, що реалізуються у сфері державного управління, а також їх гарантії.

Здійснений аналіз норм Європейського Союзу дозволив визначити, що необхідною і найважливішою передумовою адміністративно-правового статусу громадянина України в контексті інтеграції до ЄС слід вважати громадянство як певний стан особи, що надається державою, закріплюється і регулюються законодавством. Правові акти ЄС містять такі права громадян ЄС: право на вільне пересування по ЄС та проживання в державах-членах ЄС; право голосу та право бути обраним до органів місцевого самоврядування в будь-якій державі-члені, у випадках, коли громадяни мешкають не в державі-члені походження; право голосу та право бути обраним до Європейського Парламенту в будь-якій державі-члені; право на отримання дипломатичної та консульської допомоги від дипломатичних і консульських установ інших держав-членів у країнах, де рідна держава громадянина не має власних законних представництв; право на подання петиції до Європейського Парламенту; право звернення до Європейського Омбудсмана та ін.

Зазначається, що оскільки Україна на сьогодні щодо ЄС перебуває серед третіх країн, тобто не є його членом, із наведеного переліку громадяни України мають користуватися лише правом звертатися з петицією до Європейського Парламенту та до Омбудсмана. Звідси випливає, що такі особисті права громадян України як: право вільного пересування та вибору місця проживання, право на свободу думки та участі у державному управлінні, право голосу та право бути обраним до органів місцевого самоврядування в будь-якій державі-члені, у випадках, коли громадяни мешкають не в державі-члені походження; право голосу та право бути обраним до Європейського Парламенту в будь-якій державі-члені; право на отримання дипломатичної та консульської допомоги від дипломатичних і консульських установ інших держав-членів у країнах, де рідна держава громадянина не має власних законних представництв, історично закріплені у міжнародно-правових стандартах та нормах Конституції України (стаття 3) є обмеженими для громадян України, а також залежать від характеру двосторонніх угод між країною-членом ЄС та Україною.

В роботі визначено, що адміністративно-правовий статус громадян України на території ЄС є обмеженим. Він може бути розширений відповідно до законодавства ЄС, якщо громадянин України є: працівником компанії держави-члена ЄС; членом сім'ї працівника ЄС; є працівником компанії, яка зареєстрована в ЄС, або якщо між Україною та відповідною державою-членом ЄС укладено Угоду про партнерство та співробітництво.

У підрозділі 2.2 „Адміністративно-правова охорона особистих прав громадян та шляхи її розвитку” досліджуються особливості адміністративно-правової охорони особистих прав громадян в Україні та використання правових джерел ЄС під час адаптації законодавства. Під адміністративно-правовою охороною прав і свобод громадян розуміється спосіб регулювання суспільних відносин у сфері державного управління, спрямований на попередження порушень прав і свобод громадян і усунення перешкод для їх реалізації.

У підрозділі акцентується увага на нормах Амстердамського Договору та Хартії основних прав ЄС, які створили своєрідний блок законодавства ЄС – охорона та захист прав людини. Визначено, що до адміністративно-правових засобів охорони та захисту прав і свобод людини і громадянина у правовій системі ЄС належить ряд принципів, обумовлених взаємовпливом міжнародного та національного права. Правові норми Співтовариства можуть впливати не тільки

із установчих договорів та правових актів, а й із загальних принципів права: принципів свободи, демократії, поваги прав і основних свобод людини, принципу верховенства права. Серед загальних принципів права ЄС щодо дотримання прав людини першочергове значення мають такі принципи як: особа має право висловитися для власного захисту від покарання або завдання шкоди її інтересам та має бути поінформована про порушену проти неї справу; неможливість подвійного притягнення до відповідальності за одне й те саме протиправне діяння та неможливість отримання двох покарань за одне правопорушення; надання права на юридичну допомогу, який включає і право на професійний адвокатський захист інтересів і законних прав особи за умов необмеженого доступу адвоката до документів справи та конфіденційності спілкування адвоката та клієнта та ін.

Аналіз законодавства ЄС, яке визначає модель державного управління, що має бути запроваджена державами-кандидатами, дозволив зробити висновок про те, що набір критеріїв, які стосуються адміністративних процедур та проходження державної служби, яких повинні дотримуватись органи державної влади, щоб відповідати цінностям демократичного суспільства, складають сутність Європейського адміністративного простору (European Administrative Space). Дані принципи повинні бути реалізовані кожною державою-членом ЄС або країною, яка прагне набути членства в ЄС. Визначено, що Європейський адміністративний простір створено за допомогою прецедентного права, тобто рішення Європейського Суду є основою для тлумачення правил та принципів адміністративного провадження на рівні Співтовариства та в країнах-членах Союзу. Виділено такі основні принципи європейського адміністративного права: управління згідно із законом або правовою впевненістю; тимчасові засоби судового захисту проти діяльності адміністративного органу; зобов'язання органів державної влади діяти відповідно до покладених на них завдань; принцип недискримінації; пропорційність; захист легітимних очікувань; право бути вислуханим в процесі адміністративного провадження та право на належне провадження справи; право на дієву систему державного управління, здатну ефективно реалізовувати європейське законодавство; обґрунтування доцільності адміністративних рішень; нагляд за функціонуванням адміністрації та право оскаржувати адміністративні рішення в судах; своєчасність дій та рішень державного управління. Зроблено висновок про те, що удосконалення сфери підготовки державних службовців відповідно до положень правових актів ЄС дозволить у майбутньому забезпечити європейський рівень охорони прав, свобод та законних інтересів громадян України.

Підрозділ 2.3 „Прокурорський нагляд та судовий контроль за дотриманням особистих прав громадян” присвячено реформуванню діяльності органів прокуратури відповідно до європейських стандартів та створенню у процесі реалізації судової та адміністративної реформ спеціалізованих адміністративних судів в Україні на рівні провідних країн ЄС.

У підрозділі визначається роль прокурорського нагляду за додержанням і застосуванням законів органами виконавчої влади у забезпеченні особистих прав і свобод громадян. Підкреслюється, що проголошений курс на входження до європейського правового простору зумовив потребу в подальшому реформуванні прокуратури, що в першу чергу стосується її завдань та функцій. Сьогодні є підстави виокремити таку функцію прокуратури, спрямовану на забезпечення високих стандартів захисту прав і свобод людини та громадянина, як участь в адміністративному судочинстві. У зв'язку з цим зазначено, що до функцій прокуратури необхідно додати: нагляд за додержанням законів при застосуванні засобів примусового характеру, пов'язаних з обмеженням особистої свободи громадян в адміністративному порядку, та участь в адміністративному судочинстві.

Стверджується, що судовий контроль за діяльністю органів виконавчої влади та створення спеціалізованих адміністративних судів в Україні на рівні провідних країн ЄС є однією з форм гарантій прав і свобод людини і громадянина. Внаслідок приналежності до одної системи права, романо-германської або континентальної (статутної), адміністративна юстиція України схожа зі

спеціалізованими адміністративними судами Австрії, Німеччини, Франції (саме держав-членів ЄС). Визначено, що в Україні суб'єкти адміністративної юстиції розглядають лише скарги фізичних і юридичних осіб на рішення, дії чи бездіяльність адміністрації; на відміну від адміністративних судів, наприклад, Франції, в Україні адміністративні суди становлять складову частину правосуддя і не входять до складу органів виконавчої гілки влади. Певну увагу приділено аналізу практики Суду ЄС, основним завданням якого є, так би мовити, роль міжнародного конституційного суду, тобто роль найвищої загальноєвропейської конституційної установи.

Розділ 3 „Шляхи адаптації законодавства України у сфері правоохоронної діяльності до норм Європейського Союзу” містить два підрозділи, в яких розглядаються пріоритетні напрямки співробітництва між Україною та Європейським Союзом на основі міжнародних стандартів та існуючих спільних нормативно-правових актів у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Підрозділ 3.1 „Міжнародно-правові стандарти правоохоронної діяльності” присвячено аналізу нормативно-правових актів, які стосуються діяльності поліції в європейських країнах. Визначено, що в результаті накопичення споконвічно сформованих еталонів і стандартів, які стали нормами для демократичних країн, світове співтовариство розробило Кодекс поведінки посадових осіб щодо підтримання правопорядку (1979 р.) та Декларацію про поліцію (1979 р.). Підкреслюється, що Декларація про поліцію закріплює не тільки права та обов'язки поліції (міліції), а також і умови, в яких повинні працювати поліцейські.

Виходячи з міжнародних стандартів юридичного забезпечення особистих прав і свобод людини, головними принципами в діяльності працівників органів внутрішніх справ слід вважати законність, недискримінацію, відповідність вимогам демократичного суспільства та гуманність. Особливість виконання даних принципів європейськими країнами полягає насамперед в певних формах реалізації своїх прав та обов'язків правоохоронними органами.

Зазначається, що співробітництво України з Європейським Союзом у сфері правоохоронної діяльності здійснюється на основі загальних та спеціальних принципів. До загальних належать: незастосування сили або погрози силою; мирне вирішення міжнародних спорів; невтручання у внутрішні справи інших держав; міжнародне співробітництво; рівноправність та самовизначення народів; суверенна рівність держав; добросовісне виконання зобов'язань в міжнародному праві; повага прав людини; недоторканність кордонів; територіальна цілісність. Спеціальні принципи характеризуються сферою застосування, обумовленою специфікою предмета міжнародно-правового регулювання. У сфері правоохоронної діяльності виділяють такі спеціальні принципи: невидача громадян та політичних емігрантів; принцип невідворотності покарання та пов'язаний з ним принцип гуманності; принцип захисту прав своїх громадян за кордоном; взаємодія правоохоронних органів держав-членів ЄС та України у виявленні, розкритті та розслідуванні певних видів злочинів.

Зроблено висновок, що принципи у сфері правоохоронної діяльності тісно переплетені і взаємопов'язані між собою, але їх реалізація у діяльності органів внутрішніх справ залежить від адаптації законодавства України у сфері правоохоронної діяльності до законодавства ЄС.

У підрозділі 3.2 „Напрямки адаптації законодавства України у сфері правоохоронної діяльності до норм Європейського Союзу” досліджуються організаційно-правові основи співробітництва між Україною та ЄС у сфері юстиції та внутрішніх справ. Основними нормативними актами у даній галузі є Угода про партнерство та співробітництво, Стратегія і Програма інтеграції України до ЄС, Спільна стратегія ЄС щодо України. Інституційну базу співробітництва становить Підкомітет з питань митниці, транскордонного співробітництва, боротьби з нелегальною міграцією, організованою злочинністю, „відмиванням” грошей та наркобізнесом Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Зазначається, що на сьогодні основним документом, який стосується адаптації законодавства у сфері юстиції та внутрішніх справ, є Перспективний план дій Міністерства

внутрішніх справ України у сфері європейської інтеграції та співробітництва з ЄС. Він закріплює такі напрямки взаємодії: співробітництво у цивільних та кримінальних справах; поліцейське співробітництво; боротьба з расизмом та ксенофобією; боротьба з наркотиками та торгівлею зброєю; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з тероризмом; боротьба із злочинами проти дітей та торгівлею людьми. У підрозділі наведено приклади ратифікованих Україною конвенцій ООН та Ради Європи у даних напрямках, проаналізовано норми Брюссельської декларації Ради ЄС щодо попередження та боротьби з торгівлею людьми (2002 р.).

Визначено, що до органів державної влади, які здійснюють координацію міжнародного співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ, належать Міністерство юстиції України та Генеральна прокуратура України, в структурі якої створено Управління міжнародно-правового співробітництва. Аналіз законодавства України, яке регулює відносини міжнародного співробітництва у зазначених напрямках, дозволив зробити висновок про необхідність удосконалення національного законодавства про порядок надання та одержання міжнародно-правової допомоги в кримінальних справах, оскільки створена правова основа взаємодії правоохоронних органів України з правоохоронними органами зарубіжних країн є декларативною, а механізм реалізації правоохоронними органами України цього співробітництва залишається практично без правового забезпечення. Отже, питання адаптації законодавства України до норм Європейського Союзу у сфері правоохоронної діяльності займають одне з центральних місць в процесі адаптації адміністративного законодавства України у сфері захисту особистих прав громадян до норм Європейського Союзу.

ВИСНОВКИ

В результаті дисертаційного дослідження, виконаного на основі аналізу чинного законодавства України, актів Європейського Союзу та практики їх застосування, теоретичного осмислення ряду наукових праць в різних галузях знань автором сформульовано ряд висновків, пропозицій та рекомендацій, спрямованих на удосконалення правового регулювання та практичної адаптації адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу. Основні з них такі:

1. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС становить процес наближення законодавства України в сфері державного управління до законодавства Європейського Союзу органами державної влади за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є складовою інтеграції України до ЄС, передумовою гармонізації законодавства України із законодавством держав-членів ЄС, а також важливим елементом адміністративно-правової реформи в Україні.

2. Адаптація адміністративного законодавства України є планомірним процесом, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності законодавства України законодавству Європейського Союзу. Під час приведення законодавства України у відповідність до норм і стандартів ЄС використовуються такі методи як рецепція, імплементація, апроксимація, ратифікація.

3. Наближення адміністративного законодавства України до законодавства ЄС є правотворчою діяльністю уповноважених суб'єктів держави, якому властиві такі принципи: гуманізм, демократизм, гласність, законність, науковість, системність, оперативність, поєднання динамізму та стабільності, плановість, ретельність підготовки нормативних актів, професіоналізм, техніко-юридичне удосконалення, врахування досвіду (як національного, так і міжнародного) у процесі прийняття нормативних актів.

4. Удосконалення державного управління в процесі адаптації адміністративного

законодавства України до норм ЄС стосується:

- застосування у сфері державного управління принципів європейського адміністративного права, які стосуються забезпечення та дотримання прав людини органами влади;
- наближення законодавства України про державну службу до європейських стандартів у сфері проходження державної служби та здійснення адміністративних процедур;
- впровадження у законодавство України норм Амстердамського Договору та Хартії основних прав ЄС, які закріплюють охорону та захист особистих прав людини і громадянина на території ЄС;
- розробки та прийняття Адміністративно-процедурного кодексу та Адміністративного процесуального кодексу;
- розвитку відповідно до стандартів ЄС інститутів прокурорського нагляду та адміністративної юстиції в Україні.

5. Оскільки Україна на сьогодні щодо ЄС перебуває серед третіх країн, тобто не є його членом, адміністративно-правовий статус її громадян є обмеженим. Основні права, якими користуються громадяни України на території ЄС, залежать від юридичного закріплення в первинному законодавстві ЄС, законодавстві, що регулює становище працівників-громадян ЄС (як членів родини працівника), двосторонніх угодах, угодах про асоційоване членство між ЄС та третіми країнами, угодах про доступ до Спільного Ринку Співтовариства за умовами взаємності.

6. Доцільно внести доповнення до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу щодо визначення принципів наближення законодавства, етапів та методів адаптації, виділення адаптації адміністративного законодавства України як складової частини адаптації законодавства в цілому.

7. Необхідно запровадити європейські стандарти правоохоронної діяльності у законодавство України. До пріоритетних напрямків адаптації законодавства України у сфері правоохоронної діяльності до законодавства ЄС належать: співробітництво у цивільних та кримінальних справах; поліцейське співробітництво; боротьба з расизмом та ксенофобією; боротьба з наркотиками та торгівлею зброєю; боротьба з організованою злочинністю; боротьба з тероризмом; боротьба із злочинами проти дітей та торгівлею людьми.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ:

1. Бандурка О.М., Рудой К.М. Внесення змін до Закону України „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” // Наше право. – 2004. - № 1. – С. 11-16.

2. Рудой К.М. Істотні зміни у правоохоронних органах на перших кроках нового тисячоліття // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2002. - № 1. – С. 54-56.

3. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України до законодавства Європейського Союзу // Актуальні проблеми держави і права. Збірник наукових праць. Випуск 19. – Одеса: „Юридична література”, 2003. – С. 371-375.

4. Рудой К.М. Адаптація адміністративно-правового статусу прав громадян до стандартів Європейського Союзу // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2003. - № 4. – С. 55-60.

5. Рудой К.М. Адаптація законодавства України у сфері правоохоронної діяльності до норм Європейського Союзу // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2004. – Вип. 25. – С. 247-252.

6. Рудой К.М. Судовий контроль в Україні: стан та перспективи розвитку // Право і безпека. – 2004. - Т. 3. - № 1. – С. 140-143.

7. Рудой Е.Н. Адміністративно-правовий статус громадян в Україні и его адаптация к

международно-правовым стандартам // Права граждан, правоохранительная и правоприменительная деятельность в России и Украине: состояние и перспективы развития: Материалы международной научно-практической конференции адъюнктов, аспирантов и магистров. Выпуск 1. – Белгород: ОНИРИО БелЮИ МВД России, 2003. – С. 48-51.

АНОТАЦІЇ

Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу. – *Рукопис*.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.07 – теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Національний університет внутрішніх справ, Харків, 2004.

Дисертацію присвячено аналізу процесу адаптації адміністративного законодавства України у сфері особистих прав громадян до норм Європейського Союзу. Досліджується нормативно-правова основа адаптації, розглядаються принципи, методи, основні елементи та етапи наближення законодавства України. Обґрунтовується положення про необхідність законодавчого закріплення поняття адаптації адміністративного законодавства України. Визначається роль органів виконавчої влади у сфері адаптації адміністративного законодавства України до законодавства ЄС, у тому числі діяльність органів внутрішніх справ у правоохоронній сфері. Аналізується адміністративно-правовий статус громадянина України та правовий статус громадянина ЄС, визначено адміністративно-правові засоби охорони і захисту особистих прав людини та громадянина на основі європейських стандартів. Розглянуто міжнародні стандарти правоохоронної діяльності, окреслено пріоритети та шляхи вдосконалення співробітництва України з Європейським Союзом у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Ключові слова: адміністративне законодавство, особисті права громадян, адаптація, Європейський Союз, європейська інтеграція, гармонізація, адміністративно-правовий статус громадянина, адміністративно-правова охорона, правоохоронна діяльність.

Рудой Е.Н. Адаптация административного законодательства Украины в сфере охраны личных прав граждан к нормам Европейского Союза. – *Рукопись*.

Диссертация на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.07. – теория управления; административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Национальный университет внутренних дел, Харьков, 2004.

Диссертация посвящена анализу процесса адаптации административного законодательства Украины в сфере охраны личных прав граждан к нормам Европейского Союза. Исследуется нормативно-правовая основа, принципы, методы, основные элементы и этапы адаптации законодательства Украины.

В работе обосновывается необходимость законодательного закрепления понятия адаптации административного законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Адаптация административного законодательства Украины к законодательству ЕС определяется как процесс приближения законодательства Украины в сфере государственного управления к законодательству Европейского Союза органами государственной власти с помощью методов правотворчества, планирования, координации и контроля. Адаптация административного законодательства Украины к законодательству ЕС является составной интеграции Украины к ЕС, предпосылкой гармонизации законодательства Украины с законодательством стран-членов ЕС, а также важным элементом административно-правовой реформы в Украине.

В работе определены принципы адаптации административного законодательства Украины к законодательству ЕС. Приближение административного законодательства Украины к

законодательству ЕС признается правотворческой деятельностью уполномоченных субъектов государства, которой свойственны такие принципы: гуманизм, демократизм, гласность, законность, научность, системность, оперативность, сочетание динамизма и стабильности, плановость, тщательность подготовки нормативных актов, профессионализм, технико-юридическое совершенствование, учет опыта (как национального, так и международного) в процессе принятия нормативных актов.

Определено значение органов исполнительной власти в сфере адаптации административного законодательства Украины, в том числе деятельность органов внутренних дел в правоохранительной сфере. Осуществлен анализ административно-правового статуса гражданина Украины и правовой статус гражданина ЕС, сформулированы административно-правовые способы охраны и защиты личных прав человека и гражданина на основе европейских стандартов.

Предложено внедрить европейские стандарты правоохранительной деятельности в законодательство Украины. К приоритетным направлениям адаптации законодательства Украины в сфере правоохранительной деятельности к законодательству ЕС отнесены: сотрудничество по гражданским и уголовным делам; полицейское сотрудничество; борьба с расизмом и ксенофобией; борьба с наркотиками и торговлей оружием; борьба с организованной преступностью; борьба с терроризмом; борьба с преступлениями против детей и торговлей людьми. Выделены приоритеты и пути совершенствования сотрудничества Украины и ЕС в сфере юстиции и внутренних дел.

Ключевые слова: административное законодательство, личные права граждан, адаптация, Европейский Союз, европейская интеграция, гармонизация законодательства, административно-правовой статус гражданина, административно-правовая охрана, правоохранительная деятельность.

Rudoy K.N. Adaptation of administrative legislation of Ukraine in the sphere of citizens personal rights' protection to the norms of European Union. – *Manuscript*.

The dissertation for the scientific degree of candidat of science in Law on specialty 12.00.07 – the theory of management; administrative law and process; the financial right; information law. – National University of Internal Affairs, Kharkiv, 2004.

Thesis is devoted to the analysis of process of adaptation of Ukrainian administrative legislation in the sphere of citizens personal rights' protection to the norms of European Union. Normative and legal grounds of adaptation are researched, principles, methods, main elements and stages of Ukrainian legislation approaching are viewed. Regulations about the necessity of legislative consolidation of administrative legislation of Ukraine adaptation are grounded. The role of executive power bodies in the sphere of adaptation of administrative legislation of Ukraine to the legislation of European Union, including the activity of the bodies of internal affairs in law enforcement sphere is stated. Administrative and legal status of Ukrainian citizen and the citizen of European Union is analyzed. Administrative and legal grounds of person and citizen's rights protection on the base of European standards are formed. International standards of law enforcement activity are viewed; priorities and the ways of cooperation improvement between the bodies of internal affairs of Ukraine and European Union are outlined.

Key words: administrative legislation, personal citizens' rights, adaptation, European Union, European integration, harmonization of legislation, administrative and legal status of the citizen, administrative and legal protection, law enforcement activity.