

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЗАПОРІЗЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ



Бережна Катерина Вікторівна

УДК 342.92(477): 340.134 + 341.171 (4-011)

**ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ ПРИНЦИПІВ ОРГАНІЗАЦІЇ
І ДІЯЛЬНОСТІ ІНСТИТУТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
В АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ**

12.00.07 – адміністративне право і процес;
фінансове право; інформаційне право

Автореферат
дисертації на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Запоріжжя – 2017

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Класичному приватному університеті
Міністерства освіти і науки України.

Науковий консультант –

доктор юридичних наук, професор

Соколенко Ольга Леонідівна,

Дніпровський національний університет імені Олеся Гончара,
декан юридичного факультету.

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

заслужений юрист України,

провідний науковий співробітник

Андрійко Ольга Федорівна,

Інститут держави і права імені В. М. Корещького НАН України,

завідувач відділу проблем державного управління та адміністративного права;

доктор юридичних наук, професор,

член-кореспондент НАПрН України,

заслужений діяч науки і техніки України

Настюк Василь Якович,

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого,

завідувач кафедри адміністративного права та адміністративної діяльності;

доктор юридичних наук, професор

Лук'янець Дмитро Миколайович,

Харківський національний університет імені В. Н. Каразіна,

професор кафедри державно-правових дисциплін.

Захист відбудеться «22» квітня 2017 року о «10⁰⁰» годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 17.051.07 Запорізького національного університету за адресою: 69600, м. Запоріжжя, пр. Соборний, 74, корп. 5, кім. 202-б.

З дисертацією можна ознайомитись у науковій бібліотеці Запорізького національного університету (м. Запоріжжя, вул. Жуковського, 66-а, корп. 2, кім. 101).

Автореферат розісланий «22» березня 2017 року.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради



М. О. Лютікова

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Європейський вибір України зумовлює необхідність розроблення і втілення у життя дієвих механізмів входження в адміністративно-правовий простір Європейського Союзу (далі – ЄС або Союз). Реалізація визначеного курсу пов'язана з виконанням вимог ЄС, однією з яких є розвиток адміністративного права відповідно до Копенгагенських і Мадридських критеріїв членства. Провідна роль у цьому процесі належить імплементації принципів організації та діяльності інститутів Союзу в національне адміністративне законодавство, що в кінцевому підсумку має сприяти запровадженню системи урядування в нашій державі за європейським зразком. Необхідність уведення в систему національного адміністративного права європейських принципів управління ще раз підкреслюють положення Концепції адміністративної реформи в Україні та Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020».

Імплементація як процес, що поєднує в собі правотворчу, правозастосовну та організаційно-виконавчу діяльність, здатна стати визначальним фактором у процесі реформування системи органів державної виконавчої влади України і забезпечення її належної взаємодії із структурами місцевого самоврядування. Втім наразі вона здійснюється недостатньо послідовно. Подібну ситуацію спричинює ряд факторів. Зокрема, розгляд адміністративного законодавства свідчить про відсутність ефективного комплексу нормативних актів, що регулювали б діяльність вказаних органів у державі і, що не менш важливо, забезпечували їх взаємоузгоджені дії не лише в царині правотворчості, але і в процесі правозастосування. Крім того, запровадження у національний правопорядок засадничих правил ЄС має здійснюватися з урахуванням особливостей державної виконавчої влади та її управлінської спрямованості.

Таким чином, без глибокого аналізу та з'ясування причинно-наслідкових зв'язків і механізму принципів створення і роботи органів управління державою підвищити результативність реалізації зовнішньої та внутрішньої політики України практично неможливо.

Виявленню особливостей процесів імплементації та адаптації норм і принципів права ЄС у національне законодавство, вивченню проблемних аспектів створення та діяльності органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування, аналізу їх організаційних та функціональних принципів 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. Коломоєць, 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, 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 ін.

У процесі дослідження було 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 ін.

Аналіз теоретичних питань досліджуваної проблематики наявний і в роботах дослідників радянського періоду. Наукові висновки, що сформовані в їхніх трудах, справили помітний вплив на позицію автора. Зокрема, це стосується праць С. С. Алексєєва, І. Л. Бачило, Ю. М. Козлова, О. П. Коренєва, О. Е. Луньова, М. І. Піскотіна, Ю. О. Тихомирова, В. А. Юсупова.

Тим не менше спеціальних фундаментальних досліджень вітчизняних адміністративістів стосовно впливу принципів інститутів ЄС на засади діяльності 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. Усе зазначене зумовило вибір теми дисертаційної роботи та свідчить про її актуальність.

Зв'язок роботи із науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до Пріоритетних напрямів розвитку правової науки в Україні на 2011–2015 рр., затверджених постановою Загальних зборів НАПрН України від 24 вересня 2010 р. № 14-10, Концепції адміністративної реформи в Україні, затвердженої Указом Президента України від 22 липня 1998 р. № 810, теми науково-дослідної роботи Класичного приватного університету «Актуальні проблеми адміністративно-правового регулювання діяльності публічної влади в Україні» (номер державної реєстрації 0108U008955), теми науково-дослідної роботи кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових вчень юридичного факультету Дніпровського національного університету імені Олеся Гончара «Актуальні питання історії та теорії міжнародного права» (номер державної реєстрації 0114U001291).

Мета і задачі дослідження. *Мета* дисертаційної роботи полягає у розробленні концептуальної моделі належної імплементації принципів організації та діяльності інститутів ЄС в адміністративне законодавство України, а також обґрунтуванні засобів нормативно-правового врегулювання такої імплементації. Для досягнення вказаної мети в дисертаційній роботі поставлено й вирішено такі основні *задачі*:

– виявити особливості європейської адміністративно-правової доктрини щодо організаційних та функціональних принципів інститутів ЄС;

- охарактеризувати стан вітчизняних досліджень у сфері імплементації загальних та інституційних принципів адміністративного права ЄС у національне законодавство;
- з'ясувати зміст поняття імплементації приписів європейського права в адміністративне законодавство України та її механізму;
- поглибити розуміння ролі рішень Суду ЄС в процесі становлення та імплементації організаційних і функціональних принципів інститутів Союзу у національне законодавство країн-членів та кандидатів на вступ в ЄС;
- охарактеризувати правові та організаційні основи імплементації принципів інститутів ЄС в національне адміністративне законодавство;
- виокремити властивості права ЄС як значущого фактору формування інституційних принципів;
- встановити поняття, елементи та характерні риси системи інститутів ЄС;
- визначити види та здійснити класифікацію принципів організації і діяльності інститутів ЄС;
- надати рекомендації щодо імплементації у вітчизняне адміністративне законодавство загальних принципів права ЄС, що є базою створення та діяльності інститутів ЄС;
- обґрунтувати пропозиції щодо адміністративно-правового забезпечення запровадження принципів організації інститутів ЄС у національний правопорядок;
- визначити перспективні напрями імплементації в адміністративне законодавство України принципів діяльності інститутів Союзу.

Об'єктом дослідження виступають суспільні відносини, що виникають у процесі імплементації норм права ЄС у вітчизняне адміністративне законодавство.

Предмет дослідження становить імплементація принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу в адміністративне законодавство України.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становить сукупність філософських, загальнонаукових та спеціальних методів і прийомів, комплексне використання яких зумовило досягнення мети дослідження.

Основним серед загальнонаукових методів дослідження став діалектичний метод. За допомогою формально-логічного методу сформульовані визначення понять «національно-правова імплементація норм права ЄС», «наднаціональна організація Європейський Союз», «принципи організації і діяльності інститутів ЄС» та ін. (підрозділи 2.1, 3.1, 3.4). Методи системного, а також структурно-функціонального аналізу застосовані для виокремлення та дослідження системи принципів організації і діяльності інститутів ЄС, а також під час формулювання висновків і пропозицій щодо їх імплементації в національне адміністративне законодавство (розділи 3, 4). Використання аксіологічного методу дозволило обґрунтувати значимість запровадження принципів організації та діяльності інститутів ЄС у вітчизняний адміністративний правопорядок (розділ 4).

У процесі роботи для вирішення окремих завдань використано такі спеціальні методи: метод порівняльно-правового аналізу застосовувався для

дослідження стану правової регламентації принципів створення і функціонування інститутів ЄС, органів публічної адміністрації його країн-членів, національних органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (розділи 2, 3, 4); метод моделювання та прогнозування – для розроблення рекомендацій щодо вдосконалення адміністративно-правового регулювання організації та діяльності вітчизняних органів державної виконавчої влади і місцевого самоврядування на базі європейських інституційних принципів (розділ 4); формально-юридичний метод – для дослідження джерел права ЄС, що закріплюють систему принципів інститутів інтеграційного об'єднання, а також положень вітчизняного адміністративного законодавства, що визначають принципи організації і функціонування органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування (розділи 2, 3, 4); функціональний метод дав змогу дослідити діяльність інститутів ЄС та вітчизняних органів публічної адміністрації як спосіб реалізації їхньої компетенції (розділи 3, 4). Вказані методи застосовувались дисертантом у взаємозв'язку задля забезпечення всебічності і достовірності результатів дослідження.

Нормативну основу роботи становлять Конституція України, закони України, акти Президента України і Кабінету Міністрів України, нормативні акти центральних органів виконавчої влади, Угода про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та його державами-членами; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з другої сторони, акти первинного та вторинного права ЄС, що містять стандарти принципів організації і діяльності інститутів ЄС.

Емпіричну базу дослідження становлять узагальнення судової практики та статистичні дані, що стосуються різних аспектів проблематики імплементації принципів організації та діяльності інститутів Союзу в адміністративне законодавство України.

Наукова новизна одержаних результатів полягає у тому, що дисертація є одним із перших системних комплексних досліджень проблеми імплементації принципів організації і діяльності інститутів ЄС в адміністративне законодавство України. У результаті дослідження сформульовано низку нових наукових положень, рекомендацій та висновків, зокрема:

уперше:

- запропоновано визначення національно-правової імплементації норм права ЄС як трансформаційних заходів держави в особі уповноважених нею органів, що полягають у послідовному поєднанні правотворчої, правозастосовчої та організаційно-виконавчої діяльності з метою включення європейських приписів до національної правової системи і забезпечення їх реального виконання;

- на підставі дослідження джерел первинного (установчі угоди ЄС), вторинного (акти інститутів Союзу) права ЄС, тлумачень, що містяться в рішеннях Суду ЄС, європейської адміністративно-правової доктрини визначено принципи організації і діяльності інститутів ЄС як основоположні керівні

засади, що виражають зміст і призначення створення і функціонування інститутів, обумовлюють досягнення цілей європейського інтеграційного процесу в рамках ЄС;

- розроблено класифікацію принципів організації та діяльності інститутів Союзу, що мають бути імплементовані в адміністративне законодавство України, за предметом правового регулювання з виокремленням трьох груп: загальні принципи – базові цінності європейської спільноти демократичних держав, що є основами створення та функціонування інститутів ЄС; принципи організації (організаційні) – засадничі правила створення інститутів та принципи функціонування (функціональні), що обумовлюють діяльність відповідних структур;

- доведено необхідність перегляду змісту системи принципів організації і діяльності органів публічної адміністрації України шляхом імплементатії керівних засад створення і функціонування інститутів ЄС через: а) прийняття Закону України «Про принципи організації та діяльності органів державної виконавчої влади України»; б) закріплення в Адміністративно-процедурному кодексі України європейських принципів створення і функціонування інститутів Союзу; в) внесення змін до Законів України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації» та інших актів законодавства з питань організації і діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування; г) приведення підзаконної нормативно-правової бази із зазначеного питання у відповідність до актів вищої юридичної сили; д) практичне запровадження інституційних принципів у правозастосовній діяльності;

удосконалено:

- розуміння внутрішньої структури механізму імплементатії норм права ЄС в національне адміністративне законодавство, до елементів якого необхідно відносити: систему органів державної влади, які вповноважені здійснювати фактичну реалізацію приписів європейських норм; правові підстави імплементатії, а саме національні акти, що закріплюють юридичну силу, процедуру укладання та набуття чинності міжнародних договорів у державі, нормативно-правові акти, що регламентують правотворчість, здійснювану органами державної влади у сфері імплементатії приписів права ЄС, і акти індивідуальної трансформації, що засвідчують надання державою згоди на обов'язковість кожного окремого міжнародного договору; правозастосовну практику держави; організаційно-виконавчу діяльність як комплекс заходів з метою імплементатії норм європейського права;

- теоретичні підходи щодо класифікації принципів права ЄС, яка відображає всі особливості системи права Союзу, шляхом їх поділу на загальні принципи права – базові цінності: повагу людської гідності, свободу, демократію, рівність, верховенство права, законність, пряму дію права ЄС, визнання, дотримання та захист основних прав людини і громадянина на рівні Союзу,

включно з дотриманням прав меншин, плюралізм, недискримінацію, толерантність, правосуддя, солідарність, рівність чоловіків і жінок – та спеціальні принципи, що регулюють визначені сфери суспільних відносин і, відповідно, функціонують у рамках галузей та інститутів права ЄС з урахуванням змін, запроваджених Лісабонською реформою права ЄС;

– характеристику змісту та призначення принципу субсидіарності, концепції дворівневості його застосування всередині ЄС (перший рівень передбачає передачу у відання Союзу, тобто у сферу ведення його інститутів, необхідних суверенних прав і прерогатив від держав-учасниць, другий обумовлює чітке розмежування компетенції між самими інститутами інтеграційного об'єднання) та доцільності закріплення даного принципу в адміністративному законодавстві України з огляду на необхідність розмежування в ході адміністративної реформи: 1) компетенції органів державної виконавчої влади різних рівнів між собою; 2) компетенції органів державної виконавчої влади, з одного боку, і органів місцевого самоврядування, – з іншого (місцеві державні адміністрації та місцеві ради) та розподілу повноважень між ЄС і його інститутами, з одного боку, та національними органами державної виконавчої влади, – з іншого, адже виключна компетенція ЄС та національних органів влади, а також спільна компетенція Союзу і вітчизняної владної вертикалі буде визначатися на підставі установчих угод Союзу та відповідно до принципу субсидіарності;

дістали подальшого розвитку:

– теоретичні положення щодо сутності, значення і розмежування змісту категорій «імплементация» та «адаптація» норм права ЄС із зазначенням того, що під адаптацією законодавства України до законодавства ЄС треба розуміти процес поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС через правотворчість, у свою чергу імплементация є процесом, на різних етапах втілення якого здійснюється не лише правотворча діяльність, але й подальша реалізація та у т. ч. правозастосування прийнятих відповідними органами влади правових приписів;

– теоретичні положення щодо вдосконалення організаційного складника механізму імплементации шляхом утворення в структурі центральних органів виконавчої влади України департаментів із питань імплементации норм права ЄС у національне законодавство та на їх базі Міжвідомчої координаційної ради з питань імплементации під головуванням віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, враховуючи розширення спектру пріоритетних сфер співробітництва, що передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, та з метою забезпечення координації діяльності міністерств і відомств і підвищення ефективності останньої у сфері запровадження принципів організації і діяльності інститутів ЄС в адміністративне законодавство України;

– концепція надання міжнародним договорам, укладеним Україною та ЄС, передусім Угоді про асоціацію між Україною та ЄС, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, прямої дії, що, по-перше, здатне суттєво полегшити та прискорити процес імплементации стандартів права ЄС у національне законодавство, у т. ч. й адміністративне,

оскільки пряма дія виключає необхідність індивідуальної трансформації, що застосовується нині; по-друге, надасть можливість захисту інтересів фізичних та юридичних осіб у національних судах нашої держави безпосередньо на підставі положень вказаних договорів;

– теоретичні положення щодо напрямів забезпечення дієвого функціонування принципу відкритості та прозорості діяльності органів публічної адміністрації України всіх рівнів у т. ч. шляхом удосконалення організаційно-правових засад принципу через внесення доповнень до чинних та прийняття нових законодавчих актів із досліджуваного питання та розвитку програми електронного урядування та включення до неї органів місцевого самоврядування; вказані заходи мають на меті суттєве підвищення якості послуг, що надаються органами публічної адміністрації громадянам і юридичним особам, сприяння практичній реалізації їхніх прав; забезпечення участі суспільства у вирішенні питань загальнодержавного й місцевого значення і контроль за діяльністю органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування.

Практичне значення одержаних результатів полягає у тому, що вони становлять як науково-теоретичний, так і практичний інтерес і можуть бути використані у:

– *науково-дослідній сфері* – теоретичні положення роботи, що спрямовані на встановлення та уточнення змісту певних понять, категорій для їх ефективнішого використання, можуть бути базисом для подальшого дослідження проблем адміністративно-правового регулювання діяльності органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування;

– *правотворчій сфері* – практичні пропозиції і рекомендації щодо закріплення принципів організації та діяльності органів влади ЄС можуть бути враховані у змісті окремих положень Законів України «Про Кабінет Міністрів України», «Про центральні органи виконавчої влади», «Про місцеві державні адміністрації», «Про місцеве самоврядування в Україні», а також підзаконних актів, що визначають принципи створення і функціонування органів державної влади і місцевого самоврядування (акти впровадження Покровської міської ради від 29.11.2016; Департаменту стратегічного розвитку та інвестицій Дніпровської міської ради від 16.12.2016);

– *правозастосовчій діяльності* – у роботі, пов'язаній із застосуванням норм адміністративного права, що визначають принципи формування та функціонування органів державної виконавчої влади; для підвищення дієвості принципів прозорості і гласності (доступу громадян до матеріалів і документів органів державної виконавчої влади) під час надання адміністративних послуг (акти впровадження Головного територіального управління юстиції у Дніпропетровській області від 10.12.2016; Управління капітального будівництва Дніпропетровської обласної державної адміністрації від 12.12.2016; Дніпропетровської митниці Державної фіскальної служби України від 27.12.2016);

– *навчальному процесі* – у викладанні студентам вищих навчальних закладів дисципліни «Адміністративне право» (акти впровадження Дніпровського

національного університету імені Олеся Гончара від 07.12.2016; Університету митної справи та фінансів від 13.12.2016).

Особистий внесок здобувача. Основні положення й висновки дисертації розроблено автором самостійно, з використанням найновітніших досягнень української науки адміністративного права, робіт зарубіжних адміністративістів, чинного законодавства України, з урахуванням норм та стандартів права ЄС щодо правового регулювання організації та діяльності органів урядування ЄС. Усі положення і висновки, викладені в дисертації, ґрунтуються на власних дослідженнях автора. У співавторстві опубліковано методичні матеріали «Організаційно-правові засади діяльності органів влади Європейського Союзу» (2015 р.) (здобувачу належать вступ, розділи «Рада Європейського Союзу», «Європейська Комісія», «Європейський Парламент»), наукову статтю «Зміни в інституційному механізмі Європейського Союзу відповідно до Лісабонського договору» (здобувачем сформульовано визначення інституту ЄС, визначено класифікацію принципів функціонування інституційного механізму ЄС, проаналізовано складові реформи інституційного механізму ЄС відповідно до Лісабонської реформи). У дисертації ідеї та розробки, які належать співавторам, не використовувались.

Апробація результатів дослідження. Результати дослідження, його основні висновки й рекомендації оприлюднені на 15 науково-практичних конференціях та «круглих столах», а саме: «Государство и право в контексте глобализационных процессов XXI века» (м. Брест, 2003 р.); «Формування правової системи в Україні на сучасному етапі» (м. Дніпропетровськ, 2005 р.); «Юриспруденція 21 століття: теорія та практика» (м. Дніпропетровськ, 2007 р.); «Вітчизняна юридична наукова спадщина і сучасність» (м. Дніпропетровськ, 2007 р.); «Юридична відповідальність: проблеми теорії і правозастосування» (м. Дніпропетровськ, 2008 р.); «Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління» (м. Харків, 2009 р.); «Проблеми та перспективи розвитку вітчизняного права» (м. Дніпропетровськ, 2010 р.); «Актуальні проблеми вітчизняного права» (м. Дніпропетровськ, 2012 р.); «Актуальні проблеми вітчизняного права» (м. Дніпропетровськ, 2014 р.); «Права та свободи людини і громадянина: механізм їх реалізації та захисту різними галузями права» (м. Братислава, 2014 р.); «Фінансово-економічна стратегія розвитку України в умовах сучасних геополітичних викликів (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні аспекти)» (м. Дніпропетровськ, 2015 р.); «Інтеграція Молдови и Украины в Европейский Союз: правовой аспект» (м. Кишинів, 2015 р.); «Актуальні питання юридичної теорії та практики: наукові дискусії» (м. Харків, 2015 р.); «Актуальні питання розвитку права та законодавства: наукові дискусії» (м. Львів, 2015 р.); «Пріоритетні завдання та стратегії розвитку юриспруденції у світовій науці» (м. Сладковічево, 2016 р.).

Публікації. Основні положення та результати дисертації викладено у 38 наукових працях, у тому числі 1 одноосібній монографії, 1 навчальному посібнику, 1 методичних матеріалах, 26 наукових статтях, з яких 22 опубліковані у виданнях, що визнані як фахові з юридичних наук, 4 – у

зарубіжних наукових виданнях, та 9 матеріалах і тезах доповідей на науково-практичних конференціях, «круглих столах».

Структура та обсяг роботи. Дисертація складається зі вступу, чотирьох розділів, що містять 11 підрозділів, додатків, висновків та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації становить 435 сторінок, у т. ч. основного тексту – 368 сторінок. Список використаних джерел налічує 447 найменувань.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертації, визначаються її зв'язок із науковими програмами, планами, темами, мета і задачі, об'єкт і предмет, методи дослідження, розкривається наукова новизна та практичне значення одержаних результатів, наводяться відомості про особистий внесок здобувача, апробацію результатів і публікації.

Розділ 1 «Теоретичні аспекти імплементації принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу в адміністративне законодавство України» складається з двох підрозділів.

У *підрозділі 1.1 «Організаційні та функціональні принципи інститутів ЄС у європейській адміністративно-правовій доктрині»* проведено аналіз наукових поглядів представників науки європейського адміністративного права щодо принципів організації і діяльності інститутів Союзу (Ф. Бінамі, Х. П. Гравер, Ф. Грасхоф, Ф. Еспаррага, С. Касіс, І. Кріппс, Л. Маннорі, К. Нілл, Б. Сорді, Я. Трондаль, Ю. Шварце, Є. Чіті та ін.). Наголошено, що реалізація стратегічного курсу України – приєднання до ЄС – вимагає наукового пошуку ефективних шляхів імплементації норм та принципів права інтеграційного об'єднання у національне адміністративне законодавство. Підкреслено, що процес імплементації не обмежується правотворчою діяльністю. Його успіх можливий лише у разі належного правозастосування, що здійснюватиметься на підставі європейських принципів ефективною системою органів публічної адміністрації. Відзначено, що підґрунтям наукового розроблення вказаного питання для вітчизняної доктрини адміністративного права є концептуальні підходи вчених країн ЄС до поняття, ознак, елементів системи адміністративного права та його загальних і спеціальних принципів.

Автором зазначено, що врегулювання діяльності європейських інститутів та органів публічної адміністрації держав-членів на підставі загальних для європейського простору адміністративних правил є проявом європейської адміністративно-правової політики.

Обґрунтовано, що внаслідок процесу передачі країнами-членами окремих державно-владних регулятивних повноважень інститутам Союзу відбувається уніфікація регулювання загальних підходів і принципів, що пов'язані із всебічним забезпеченням різноманітних суб'єктивних прав у національних правопорядках держав спільноти через застосування норм первинного і вторинного права ЄС. Вказаний процес у т. ч. спрямований на усунення адміністративних бар'єрів, що заважають реалізації прав громадян та юридичних осіб. Таким чином, встановлення інститутами Союзу загальних

вимог до спрощення адміністративних процедур у державах-членах інтеграційного об'єднання виступає одним із визначальних засобів зміцнення їх єдності.

Встановлено, що проблематика принципів адміністративного права ЄС є важливою складовою частиною європейської адміністративно-правової доктрини. Виявлено, що до системи принципів, які визначають засади побудови і функціонування інтеграційного об'єднання та його інститутів, європейські дослідники зараховують: принцип надання повноважень, пропорційність та субсидіарність, принцип правової стабільності, відкритість і прозорість у діяльності інститутів Союзу, розширення доступу публіки до матеріалів і документів, вмотивованість актів, прийнятих інститутами ЄС, процедурну визначеність, принципи належного урядування і належної адміністрації. Водночас наголошено на відсутності єдності наукових підходів як до переліку принципів адміністративного права Союзу, так і до їх класифікації, зокрема, це стосується принципів побудови і діяльності інституційної системи інтеграційного об'єднання.

У підрозділі 1.2 *«Стан вітчизняних досліджень у сфері імплементації загальних та інституційних принципів адміністративного права Європейського Союзу у національне законодавство»*, враховуючи комплексний характер категорій «принципи права» та «імплементація», керуючись необхідністю визначити теоретичні засади й особливості практичного запровадження принципів організації і діяльності інститутів ЄС у національний правопорядок, автор дослідив напрацювання представників вітчизняної науки адміністративного права, теорії держави і права, а також роботи науковців-міжнародників із досліджуваної проблематики. Зазначено, що такий комплексний підхід є необхідним задля отримання достовірного наукового результату.

Дисертантом з'ясовано, що різні аспекти європейської інтеграції України, передусім питання запровадження загальних і спеціальних європейських принципів адміністративного права у національну правову систему, привертати увагу дослідників різних галузей права з моменту проголошення незалежності України і дотепер залишаються важливим напрямом наукових пошуків оптимальних шляхів входження нашої держави в європейський правовий простір (В. Б. Авер'янов, І. А. Грицяк, І. Б. Коліушко, В. К. Колпаков, А. А. Пухтецька, К. М. Рудой та ін.).

Водночас імплементація принципів організації та діяльності саме інститутів ЄС у вітчизняне адміністративне законодавство потребує детальнішого наукового аналізу і переосмислення з урахуванням змін, що спричинили Лісабонська реформа права ЄС і підписання Угоди про асоціацію між нашою державою та об'єднанням провідних держав Європи.

Розділ 2 «Імплементація принципів організації і діяльності інститутів ЄС у національне адміністративне законодавство як складова частина європейської інтеграції України» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 2.1 *«Поняття імплементації приписів європейського права в адміністративне законодавство України та її механізм»* проаналізовано

нормативно-правові та доктринальні підходи до імплементації норм європейського права. Автором зроблено висновок, що у міжнародній практиці для позначення процесу реалізації, втілення норм міжнародного права застосовується визначення «імплементація» (від англ. «implementation» – здійснення). Наголошено, що ще й досі в юридичній науці тривають дискусії щодо змісту категорії «імплементація». Вказане у т. ч. зумовлене тим, що суб'єктами, які мають створити належні умови для реалізації норм міжнародного права, є безпосередньо держави: вони виступають не лише як творці правил поведінки, а й як головні суб'єкти їх імплементації. Це твердження базується на одному з основних принципів міжнародного права – принципі добросовісного виконання міжнародних зобов'язань.

Дисертантом з'ясовано сутність, значення, обґрунтовано розмежування змісту категорій «імплементація» та «адаптація» норм права ЄС. Надано авторське визначення імплементації норм права ЄС. З'ясовано сутність, виокремлено та досліджено елементи механізму імплементації норм права ЄС в національне адміністративне законодавство.

Мотивовано, що механізм імплементації норм права ЄС є одним із різновидів механізму імплементації норм міжнародного права. Йому, безсумнівно, притаманна певна специфіка, зумовлена, передусім, особливостями права інтеграційного об'єднання, зокрема прямою дією норм права ЄС на території держав-учасниць. Утім такий механізм підкорюється загальним правилам міжнародно-правового регулювання.

Здобувачем виявлено причинно-наслідковий зв'язок між успіхом проходження нашою державою процедури набуття членства в ЄС та якістю імплементації норм права ЄС у національне законодавство. Відзначено, що у процедурі прийняття нових членів у Союз задіяні всі провідні інститути ЄС політичного характеру, які уособлюють у собі волю різних угруповань усередині об'єднання: народів країн-членів, власне держав-учасниць та інтеграційного об'єднання в цілому. Тому успішне проходження всіх стадій процедури набуття членства є доволі складним і вимагає попереднього проведення органами влади нашої держави комплексу заходів, що є складниками механізму імплементації, з метою досягнення рівня відповідності приписів національного законодавства європейському, що його вимагають Копенгагенські та Мадридські критерії членства в ЄС.

Обґрунтовано необхідність у ході переговорів щодо вступу України в ЄС нормативно закріпити можливість так званих «перехідних заходів», що дасть можливість імплементувати норми вторинного права Союзу у національне законодавство після вступу в ЄС.

У підрозділі 2.2 *«Роль рішень Суду Європейського Союзу у процесі становлення та імплементації організаційних і функціональних принципів інститутів Союзу у національне законодавство країн-членів та кандидатів на вступ до Європейського Союзу»* на підставі дослідження структури судової системи ЄС, порядку її організації і правил судочинства, які були запроваджені Лісабонською реформою, зазначено, що практична реалізація судової реформи породжує серйозні проблеми, від вирішення яких залежить ефективність

судової системи і подальше вдосконалення права ЄС та інтеграційного правопорядку після розширення ЄС.

Встановлено складові частини юрисдикції Суду ЄС щодо держав-членів, інститутів Союзу та інших суб'єктів, що зумовлюють провідну роль Суду в процесі імплементації. Автор відносить до останніх: преюдиціальну (непрямую) юрисдикцію, що передбачає розгляд запитів судів країн, які стикаються з проблемами тлумачення і застосування норм права ЄС, та розгляд справ у порядку попереднього контролю. У першому випадку завданням Суду ЄС є діяльність із роз'яснення змісту та особливостей застосування норм європейського права, що є предметом запиту. При цьому рішення Суду ЄС не лише має обов'язковий характер для суду тієї країни, що направила запит, воно стає прецедентом для вирішення в подальшому аналогічних справ у судах усіх без винятку держав-учасниць Союзу. Вказано, що запити в порядку непрямой юрисдикції можуть подавати суди асоційованих членів ЄС, що можна вважати ефективним інструментом належної імплементації норм права інтеграційного об'єднання в національний правопорядок України. До справ у порядку попереднього контролю, зокрема, зараховано ті, що стосуються відповідності установчої угоди підписаним, але таким, що ще не вступили в силу міжнародним договорам ЄС із третіми державами і міжнародними організаціями. Відзначено, що подібні запити здійснюються в рамках попереднього «конституційного контролю» міжнародних договорів, аналогічного такому, що існує, наприклад, в Україні.

У підрозділі 2.3 *«Правові та організаційні основи імплементації принципів інститутів Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство»* розглянуті організаційний та правовий складники забезпечення імплементації інституційних принципів у вітчизняний адміністративний правопорядок.

Дисертантом досліджено положення Угоди про партнерство та співробітництво та Угоди про асоціацію і визначено питання, що потребують першочергової імплементації в контексті запровадження принципів організації та діяльності інститутів ЄС у національне адміністративне законодавство.

На підставі систематизації та аналізу положень національних нормативно-правових актів, що становлять основу імплементації з проблематики дослідження, запропоновано внести зміни до текстів Законів України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» та «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», які закріплюють структуру права та перелік актів первинного права ЄС з метою приведення їх у відповідність до сучасної системи джерел права ЄС. Обґрунтовано доцільність внесення змін до абзацу 2 розділу «Загальні положення» Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації» та розділу II Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації».

Автором обґрунтовано, що докорінне перероблення системи національного адміністративного законодавства не може бути закінчене адаптацією виключно

законів до стандартів права Союзу: по-перше, законодавство містить чималу кількість підзаконних нормативно-правових актів, що в окремих положеннях не узгоджені з новими актами вищої юридичної сили, прийнятими відповідно до європейських зразків; по-друге, всередині самого ЄС наразі триває процес приведення актів вторинного і третинного права у відповідність до нової системи установчих угод, що була запроваджена Лісабонською реформою. Не виключено, що в результаті потрібно буде знову вносити зміни у вже адаптовані вітчизняні нормативно-правові акти. З огляду на зазначене, наголошено на необхідності внесення системних змін у напрямі запровадження принципів організації та діяльності інститутів ЄС у національні нормативно-правові акти в обсязі, що є доцільним для України.

Встановлено, що досягнення кінцевої цілі європейського вектору розвитку нашої держави – набуття повноправного членства в інтеграційному об'єднанні – потребуватиме вдосконалення організаційного складника забезпечення процесу імплементації. Проведений аналіз дозволив визначити оптимальний спосіб вирішення цього питання – створення єдиної структури, яка буде координувати і контролювати діяльність органів усієї державної виконавчої вертикалі щодо імплементації норм та принципів права ЄС та узгоджувати її взаємодію із законодавчою та судовою гілками влади, системою місцевого самоврядування. При цьому в основу її функціонування треба покласти принципи організації та діяльності інститутів ЄС. Із цією метою пропонується утворити Міжвідомчу координаційну раду з питань імплементації.

Розділ 3 «Принципи організації та діяльності інститутів Європейського Союзу у праві і доктрині Європейського Союзу» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 3.1 *«Властивості права Європейського Союзу як важливий фактор формування інституційних принципів»* на основі аналізу актів первинного та вторинного права ЄС, наукової літератури зроблено висновок, що, визнавши повноваження ЄС видавати владні приписи, які мають обов'язкову силу, укладати міжнародні договори, представляти народи держав-учасниць у взаєминах із третіми країнами, держави-члени передали Союзу частину суверенних владних повноважень.

Дисертантом підкреслено, що нині ЄС має особливий правовий статус: з одного боку, він являє собою результат узгодженої діяльності різних держав задля досягнення спільних цілей європейської інтеграції і тому є міжнародним утворенням; з іншого боку, ряд особливостей Союзу зумовлюють його схожість із федеративною державою, оскільки ЄС рухається в напрямі віднесення ключових сфер державного суверенітету до власної компетенції. На підставі проведеного аналізу надано авторське визначення «наднаціональна організація Європейський Союз».

Охарактеризовано властивості установчих угод – договорів про заснування Європейських Співтовариств і ЄС, що на різних етапах європейської інтеграції визначають особливості правового статусу ЄС, а саме: 1) можливість однакового регулювання суспільних відносин на територіях держав-членів; 2) широке коло питань, із яких можуть видаватися владні приписи; 3) наявність

відокремленого апарату управління Союзом; 4) можливість представляти інтереси народів держав-членів у відносинах з третіми державами та міжнародними організаціями. Акцентовано увагу на тому, що за вказаними ознаками установчі договори ЄС відрізняються від інших міжнародних угод, які прийняті в рамках міжнародних організацій.

Автор визначив, що Лісабонський договір є результатом кодифікації «первинного» права ЄС та докорінно змінює систему урядування ЄС, принципи, що визначають порядок створення і діяльності інститутів інтеграційного об'єднання. Констатується, що положення договору надають ЄС ще більших ознак федеративної держави.

У підрозділі 3.2 *«Поняття, елементи та характерні риси системи інститутів Європейського Союзу»* розглянуто витoki та сучасний стан правового регулювання інституційного механізму інтеграційного об'єднання.

Здобувачем визначено основні характеристики інститутів ЄС, а саме: закріплення правового статусу на найвищому рівні – в установчих угодах, актах первинного права Союзу; приналежність кожному інституту специфічного завдання, що спрямоване на реалізацію інтересів різних суб'єктів права ЄС (народів країн-членів, інтеграційного об'єднання в цілому, держав-учасниць та їхніх національних інтересів); наявність владних повноважень щодо суб'єктів права ЄС внаслідок їх передачі державами на користь інтеграційного об'єднання; право приймати акти обов'язкового характеру, що адресовані країнам-учасникам, а також фізичним і юридичним особам, які діють на підставі норм права Союзу. Встановлено особливості розподілу повноважень між інститутами ЄС.

Дисертантом визначено поняття «система інститутів Європейського Союзу», з'ясовано, що вона зазнала певних змін у ході Лісабонської реформи і нині виглядає таким чином: Розділ III Договору про ЄС «Положення про інститути» регламентує статус п'яти інститутів, що існували до реформи 2009 р.: Європейського Парламенту, Європейської Комісії, Суду ЄС, Ради ЄС, Рахункової палати. Розділ I Договору про функціонування ЄС «Інституційні положення», окрім перерахованих вище, закріплює елементи правового статусу нових інститутів – Європейської Ради та Європейського центрального банку. З урахуванням вищенаведених факторів запропоновано авторське визначення інституту ЄС.

У підрозділі 3.3 *«Види та класифікація принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу»* визначено сучасну типологію принципів права ЄС та вивчено їх вплив на формування основоположних керівних засад інститутів інтеграційного об'єднання. Дисертантом здійснено науковий аналіз наявних робіт із цієї проблематики і виявлено, що наукові підходи різняться, а універсальної концепції класифікації, яка б враховувала всі особливості системи права ЄС, дотепер не розроблено. Встановлено, що однією з причин цього є велика кількість принципів права Союзу, які з'являлися на різних етапах європейської інтеграції та до того ж закріплені в актах первинного, вторинного права, витлумачені в рішеннях Суду ЄС.

Здобувачем запропоновано класифікацію принципів права ЄС, в основу якої покладено критерій джерел їх закріплення з урахуванням докорінної зміни в системі актів первинного права, спричиненої Лісабонською угодою про реформу. Встановлено, що першу групу загальних принципів устрою Союзу слід визначати виходячи з положень Розділу I Договору про ЄС: це принципи взаємовідносин Союзу з державами-членами та основні принципи компетенції ЄС. До другої групи віднесено принципи функціонування ЄС, що закріплені у Розділі II Договору про ЄС «Положення про демократичні принципи». До третьої групи входять принципи, яким ЄС має керуватися в різних напрямках своєї діяльності (Розділ II «Положення загального застосування» Частини I «Принципи» Договору про функціонування ЄС).

На основі аналізу положень ст. 2 Договору про ЄС автором зроблено висновок про приналежність до групи загальних принципів права інтеграційного об'єднання базових цінностей Союзу та цінностей, які мають пропагувати суспільства держав-членів. Відзначено, що категорія «цінності» є новелою європейського правопорядку: до Лісабонської реформи цей термін не застосовувався в нормативно-правових актах, а означені вище положення позначалися як принципи права ЄС.

Обґрунтовано віднесення до групи спеціальних принципів тих, що регулюють визначені сфери суспільних відносин та, відповідно, унормовуються в рамках галузей та інститутів права ЄС. Дисертантом запропоновано відносити до групи спеціальних принципів засадничі, базові правила поведінки, на яких ґрунтується система інститутів ЄС.

На базі дослідження джерел первинного (установчі угоди ЄС), вторинного (акти інститутів Союзу) права ЄС, тлумачень, що містяться в рішеннях Суду ЄС, європейської адміністративно-правової доктрини надано авторське визначення принципів організації та діяльності інститутів ЄС.

Доведено необхідність включення у перелік групи принципів організації інститутів ЄС принципу поєднання наднаціональної та міжурядової засад, що є проявом особливого правового статусу ЄС як наднаціональної організації, допомагає досягти балансу інтересів держав-членів, з одного боку, і ЄС в цілому – з іншого, та зумовлює поділ інститутів на дві групи: наднаціональні – Європейський Парламент, Європейська Комісія, Суд ЄС, Рахункова палата, Європейський центральний банк, які виведені з-під контролю урядів країн-членів, приймають в інтересах ЄС у цілому законодавчі акти, що не потребують ратифікації і є обов'язковими для виконання всіма державами Союзу; міжурядові – Рада ЄС та Європейська Рада, що являють собою структури, в межах яких країни-учасниці можуть приймати рішення зі стратегічних питань, виходячи з власних національних інтересів.

Дисертантом обґрунтовано віднесення до групи принципів організації інститутів принцип єдності інституційної системи, який базується на спільній меті діяльності всіх семи інститутів Союзу – поширювати цінності Союзу, реалізовувати цілі Союзу, служити інтересам Союзу, його громадян і держав-членів та гарантувати узгодженість, ефективність та послідовність політик та дій Союзу.

Встановлено особливий зміст та призначення одного з функціональних принципів інституційного механізму Союзу – принципу колегіальності прийняття рішень. Доведено, що в ЄС він проявляється двояко. По-перше, рішення всередині кожного інституту ЄС: Європейського Парламенту, Європейської Комісії, Суду ЄС, Ради ЄС – приймаються колегіально, як правило, простою більшістю голосів, за винятком випадків голосування щодо стратегічних інтересів Союзу (затвердження бюджету, розпуск Комісії тощо). По-друге, найважливіші ухвали, що оформлюються у вигляді законодавчих актів ЄС, приймають спільно три провідні інститути політичного характеру: Європейський Парламент, Європейська Комісія та Рада ЄС.

За результатами здійсненого дослідження автором обґрунтовано класифікацію принципів організації та діяльності інститутів ЄС, що мають бути імplementовані в національне адміністративне законодавство, за предметом правового регулювання.

Розділ 4 «Шляхи вдосконалення вітчизняного адміністративного законодавства в напрямі запровадження принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу» складається з трьох підрозділів.

У підрозділі 4.1 *«Загальні принципи права Європейського Союзу як база створення і діяльності інститутів Європейського Союзу та їх імplementація у вітчизняне адміністративне законодавство»* дисертантом проаналізовано сучасний стан нормативно-правового забезпечення функціонування публічної адміністрації з метою уніфікації переліку засадничих положень їхньої діяльності із загальними принципами права ЄС.

Доведено, що принципи верховенства права, визнання, дотримання та захисту основних прав людини і громадянина притаманні національній системі права і в цілому викладені в нормативно-правових актах у розумінні права Союзу. На даному етапі побудови демократичної, правової держави треба зосередити увагу на реальному запровадженні вказаних базових положень у діяльність вітчизняних органів публічної адміністрації.

Автором з'ясовано, що принцип прямої дії полягає у безпосередньому функціонуванні та застосуванні норм установчих угод (актів первинного права) та норм законодавчих актів інститутів Союзу (акти вторинного права) на території держав-членів Союзу. Визначено, що внаслідок прямої дії: 1) акти первинного та вторинного права Союзу наділяють приватних – фізичних і юридичних – осіб правами та обов'язками, що можуть бути предметом судового розгляду та захисту в національних судах країн-членів інтеграційного об'єднання; 2) право ЄС прямо застосовується на територіях країн-членів без будь-яких дозвільних заходів з боку національних органів влади. Підкреслено доцільність імplementації принципу прямої дії в національний правопорядок, що сприятиме спрощенню процесу імplementації європейських приписів у вітчизняне адміністративне законодавство та одночасно надасть можливість більш ефективно реалізовувати принцип визнання, дотримання та захисту основних прав людини і громадянина.

У підрозділі 4.2 *«Пропозиції щодо адміністративно-правового забезпечення запровадження принципів організації інститутів Європейського Союзу у*

національний правопорядок» визначено, що з розвитком європейських інтеграційних процесів і ускладненням системи права ЄС останнє все більше «проникає» у національні системи законодавства держав-учасниць. Особливість згаданих процесів у сфері адміністративного права полягає у тому, що існує так звана «спільна», така, що збігається, компетенція інституцій Союзу та країн, які є його членами. Це підкреслює зміст принципу субсидіарності, притаманний праву інтеграційного об'єднання.

Обґрунтовано необхідність закріплення принципу субсидіарності в адміністративному законодавстві України з огляду на наслідки набуття повноправного членства в ЄС. По-перше, вказане спричинить розподіл компетенції між ЄС та його інститутами, з одного боку, і вітчизняними органами державної влади (у т. ч. виконавчої), – з іншого: виключна компетенція ЄС та національних органів влади, а також спільна компетенція Союзу і вітчизняної владної вертикалі буде визначатися на підставі установчих угод Союзу та відповідно до принципу субсидіарності. За таких умов комплекс заходів щодо приведення у відповідність до стандартів європейського права вітчизняної нормативно-правової бази має бути доповнений розглянутим принципом Законів України «Про Кабінет Міністрів України» та «Про центральні органи виконавчої влади». По-друге, постане необхідність розмежування компетенції органів державної виконавчої влади різних рівнів між собою, а також розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, зокрема між місцевими державними адміністраціями та місцевими радами. З метою практичного запровадження принципу субсидіарності запропоновано доповнити ним Закони України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про місцеві державні адміністрації».

Доведено доцільність закріплення принципів надання повноважень (організаційний принцип) та пропорційності (функціональний принцип) у законах України, що визначають правовий статус органів публічної адміністрації всіх рівнів.

Автором досліджено особливості впливу інституційного принципу поєднання наднаціональної та міжурядової засад на діяльність національних органів публічної адміністрації країн-членів ЄС. Доведено, що коло питань, які мають одночасно регулювати ЄС та його держави, здебільшого належить до сфери ведення органів державної виконавчої влади, особливо в аспекті підзаконної нормотворчості та правозастосування відповідно до європейських законів. З метою зниження можливого дестабілізаційного впливу розповсюдження вказаного принципу на національну систему адміністративного права запропоновано ще до фактичного вступу нашої держави в ЄС, тобто невідкладно: 1) продовжувати наукові пошуки оптимальних шляхів імплементації принципів організації інститутів ЄС у національне адміністративне законодавство, у т. ч. з використанням наукових доктрин учених тих країн, які вже є членами Союзу; 2) прискорити процес адаптації вітчизняної законодавчої, передусім підзаконної, нормативно-правової бази до стандартів права ЄС; 3) приділити належну увагу практичній підготовці представників вітчизняних органів публічної адміністрації щодо

засвоєння змісту та застосування ними європейських стандартів урядування у практичній діяльності.

У підрозділі 4.3 *«Перспективні напрями імплементації в адміністративне законодавство України принципів діяльності інститутів Європейського Союзу»* дисертантом запропоновано напрями реалізації принципу відкритості та прозорості з метою сприяння належному урядуванню і забезпечення участі громадянського суспільства у діяльності органів публічної адміністрації України.

Підтримано наукові положення про доцільність прийняття Адміністративно-процедурного кодексу, що регулював би всі аспекти здійснення адміністративних процедур на підставі системно закріплених у ньому принципів організації і діяльності інститутів ЄС. Відзначено, що такий підхід за рахунок систематизації розрізнених нині адміністративних процедур, упорядкування розгляду багатоманітних категорій справ на підставі загальних принципів дозволить оптимізувати управлінський апарат державних органів і тим самим зменшити бюджетні витрати на його утримання, а також значно полегшить процес правозастосування для громадян України та юридичних осіб.

Автором доведено, що комплекс заходів із реформування принципів організації і діяльності органів публічної адміністрації України має включати прийняття Закону України «Про принципи організації та діяльності органів державної виконавчої влади України», в якому необхідно викласти європейські принципи створення і функціонування інститутів ЄС. Визначено, що даний акт має унормувати комплекс питань: визначити систему органів державної виконавчої влади, правові та організаційні засади їхньої діяльності; закріпити організаційні та функціональні принципи зазначених органів; встановити принципи розмежування повноважень між органами державної виконавчої влади різних рівнів, а також принципи розподілу повноважень між органами державної виконавчої влади та місцевого самоврядування, особливо в рамках делегованих повноважень; визначити засади взаємодії органів державної виконавчої влади з парламентом на підставі та відповідно до концепції поділу влад.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми – розкриття сутності імплементації принципів організації та діяльності інститутів ЄС в адміністративне законодавство України, обґрунтування теоретичних положень і формулювання напрямів удосконалення законодавства в цій сфері з конкретними пропозиціями та рекомендаціями. За результатами дисертаційної роботи сформульовано такі основні висновки:

1. Обґрунтовано, що перебудова вітчизняного адміністративного законодавства відповідно до стандартів європейського права має включати в себе імплементацію основних принципів організації та діяльності інститутів ЄС, яка є умовою забезпечення управління державою на основі демократичних європейських правових засад. Це необхідна передумова реального залучення

громадян до вирішення державних і громадських справ, що є характерною ознакою функціонування європейських органів урядування. За таких обставин нові наукові дослідження у вказаному напрямі потрібно спрямувати на встановлення умов формування ефективної, узгодженої системи національних адміністративно-правових норм, що має забезпечити дотримання балансу інтересів громадян та держави і спрямувати діяльність публічної адміністрації на максимальне врахування і реалізацію реальних потреб громадянського суспільства.

2. Визначено імплементацію норм права ЄС як послідовне поєднання правотворчої, правозастосовної та організаційно-виконавчої діяльності у сфері реалізації імплементованих норм. Доведено, що імплементація приписів адміністративного права ЄС у національне законодавство, включно з правотворчою і правозастосовною діяльністю у вказаній сфері, має реалізовуватися органами державної влади з урахуванням положень Концепції адміністративної реформи в Україні. Основною метою тут повинно стати створення такої системи правового регулювання створення і функціонування органів публічної адміністрації, яка б враховувала стандарти урядування ЄС, з одного боку, та національні особливості системи державного управління, – з іншого.

Встановлено, що комплекс заходів організаційно-виконавчої діяльності, який має на меті імплементацію норм права ЄС, включає в себе: дослідження національного законодавства в напрямі виявлення ступеня його відповідності стандартам права інтеграційного об'єднання; створення різноманітних державних та громадських структур, що мають на меті забезпечити ефективну імплементацію норм європейського права у визначеній галузі (наприклад, адміністративне право) чи системі національного права в цілому; проведення суспільних обговорень, тренінгів, семінарів, конференцій щодо фактичної реалізації норм європейського права та покращення наявних механізмів імплементації.

3. Доведено, що Суд ЄС відіграє провідну роль у процесах формування системи принципів адміністративного права ЄС та їх подальшій імплементації в країнах-учасниках та державах-кандидатах на вступ, оскільки його рішення є основою однакового тлумачення і застосування європейського права, слугують гарантією дотримання як державами-членами, так і інститутами ЄС меж розподілу повноважень між ними і таким чином сприяють якісній та повній імплементації норм і принципів європейського права в національні правові системи відповідних держав. Суд ЄС як провідний інститут інтеграційного об'єднання покликаний забезпечити гарантування верховенства установчих угод Союзу, захист європейського правопорядку. У контексті даного дослідження важливим є і ще один прояв наслідків діяльності Суду ЄС – істотне значення наданих ним тлумачень принципів європейського адміністративного права для розуміння сутності і напрямів їх імплементації в національне адміністративне законодавство.

4. З метою вдосконалення організаційного складника механізму імплементації обґрунтовано необхідність утворення в структурі центральних

органів виконавчої влади України департаментів з питань імплементації норм права ЄС у національне законодавство та на їх базі Міжвідомчої координаційної ради з питань імплементації під головуванням віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України, враховуючи розширення спектру пріоритетних сфер співробітництва, що передбачені Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, та задля забезпечення координації діяльності міністерств і відомств і підвищення її ефективності у сфері запровадження принципів організації і діяльності інститутів ЄС у національне адміністративне законодавство. Створення даної структури дасть можливість не лише приймати відомчі акти щодо введення стандартів європейського адміністративного права в національну правову систему. Важливим напрямом роботи Міжвідомчої координаційної ради має стати контроль за практичною реалізацією приписів європейського права у правозастосовчій діяльності органів державної виконавчої влади всіх рівнів. Ще одним позитивним наслідком можна вважати забезпечення виконання Мадридських критеріїв членства в ЄС – адекватних адміністративних можливостей, тобто ефективного застосування законодавства ЄС через відповідні адміністративні і судові структури, що демонструють достатню компетентність, достатні ресурси і стабільність, та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, у т. ч. ст. 5 Розділу II Угоди «Форуми проведення політичного діалогу».

5. Обґрунтовано, що під поняттям «наднаціональна організація Європейський Союз» слід розуміти міждержавне об'єднання з особливими ознаками: в ньому країни-учасниці передали інститутам ЄС частину суверенних владних повноважень із визначеного установчими угодами кола питань і наділили такі інститути правом ухвалювати рішення, що мають для членів інтеграційного об'єднання обов'язковий характер.

Встановлено, що система права ЄС являє собою велику за обсягом та неоднорідну за структурою сукупність правових норм. Визначені суттєві властивості елементів системи – норм первинного та вторинного права, що відсутні у правових настановах, прийнятих у рамках будь-якої іншої міжнародної міжурядової організації світу, і зумовлюють унікальність права ЄС: по-перше, це пряма дія норм Союзу на національних територіях держав-членів ЄС; по-друге, верховенство норм права ЄС щодо правових приписів держав-учасниць інтеграційного об'єднання.

6. На підставі аналізу текстів установчих договорів та дослідження ознак права ЄС, що характеризують його як наднаціональну організацію, сформульовано визначення інституту ЄС як керівної структури, що отримала від держав-членів інтеграційного об'єднання владні повноваження та має право приймати стосовно останніх юридично обов'язкові рішення. З'ясовано, що система інститутів ЄС зазнала певних змін у ході Лісабонської реформи і нині виглядає таким чином: Розділ III Договору про ЄС «Положення про інститути» регламентує статус п'яти інститутів, що існували до реформи 2009 р., – Європейського Парламенту, Європейської Комісії, Суду ЄС, Ради ЄС, Рахункової палати; Розділ I Договору про функціонування ЄС «Інституційні

положення», окрім перерахованих вище, закріплює елементи правового статусу нових інститутів – Європейської Ради та Європейського центрального банку.

7. Доведено, що під системою інститутів ЄС слід розуміти сукупність керівних структур, які здійснюють управління справами Союзу у межах закріплених за ними державами-членами функцій, наділені владними повноваженнями та правом приймати акти обов'язкового характеру (акти вторинного права ЄС) щодо суб'єктів права Союзу, включно з державами-членами та приватними – фізичними і юридичними – особами. Виокремлено характерні ознаки розглянутих актів інститутів: вони наділяють суб'єктів європейського права правами та обов'язками, є обов'язковими для виконання, за порушення їх приписів нормами права ЄС передбачена відповідальність.

8. Обґрунтовано, що ряд принципів права ЄС безпосередньо обумовлює особливості адміністративно-правового регулювання створення і діяльності інститутів інтеграційного об'єднання. Зокрема, у ст. 5 Договору про ЄС та у ст. 7 Договору про функціонування ЄС закріплений принцип надання повноважень, що визначає можливість ЄС діяти виключно в межах повноважень, наданих йому державами-членами, з метою досягнення поставлених перед ним цілей. Стаття 5 Договору про ЄС закріплює як загальні принципи пропорційності та субсидіарності.

Охарактеризовано як розширювальне унормування в установчих угодах змісту принципу відкритості та прозорості у роботі інститутів Союзу з метою сприяння належному урядуванню та забезпеченню участі громадянського суспільства. Доведено, що важливим проявом принципу є положення п. 3 ст. 15 Договору про функціонування ЄС, який регламентує право доступу до документів інститутів, органів, служб та агенцій Союзу фізичних та юридичних осіб, які проживають або мають юридичну адресу на території держави-учасниці ЄС.

9. Обґрунтовано, що у праві ЄС принцип субсидіарності має два рівні застосування. По-перше, він передбачає передачу у відання Союзу, тобто до сфери відання його інститутів, необхідних суверенних повноважень від держав-учасниць, при цьому виключно в тих межах, що необхідні для вирішення завдань європейської інтеграції. По-друге, існує чіткий розподіл компетенції між самими інститутами інтеграційного об'єднання. У результаті в рамках ЄС функціонує видозмінена, з урахуванням особливостей правового статусу наднаціональної міжнародної організації, система стримувань і противаг, яка відома праву всіх демократичних країн світу. Водночас нормативне закріплення принципу дає можливість уникнути конфліктів стосовно розподілу повноважень між різними владними структурами як на рівні ЄС, так і на рівні відносин між інтеграційним об'єднанням та його державами-членами.

Обґрунтовано доповнення розглянутим принципом ст. 3 «Принципи діяльності Кабінету Міністрів України» Закону України «Про Кабінет Міністрів України» від 27 лютого 2014 р., ст. 2 «Принципи діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади» Закону України «Про центральні органи виконавчої влади» від 17 березня 2011 р., ст. 4 «Основні принципи місцевого самоврядування» Закону України «Про місцеве самоврядування в

Україні» від 21 травня 1997 р. та ст. 3 «Принципи діяльності місцевих державних адміністрацій» Закону України «Про місцеві державні адміністрації» від 09 квітня 1999 р. з метою приведення у відповідність до стандартів європейського права вітчизняної нормативно-правової бази.

10. Доведено, що з метою підвищення ефективності роботи вітчизняних органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування поряд із принципом субсидіарності доцільно закріпити принципи надання повноважень (організаційний принцип) та пропорційності (функціональний принцип) у відповідних статтях Законів України «Про Кабінет Міністрів України»; «Про центральні органи виконавчої влади»; «Про місцеві державні адміністрації»; «Про місцеве самоврядування в Україні», що унормовують керівні засади їхньої діяльності. Вказане обґрунтовано тим, що принципи субсидіарності та пропорційності нерозривно поєднані в праві ЄС і є взаємообумовленими. Субсидіарність визначає організаційний аспект: створені інститути Союзу наділяються лише тим обсягом повноважень, що необхідний їм для вирішення поставлених завдань. У свою чергу пропорційність передбачає, що інститути повинні діяти лише в рамках встановлених процедур, умов та завдань функціонування. Більше того, обидва принципи слугують гарантіями реалізації ще одного засадничого положення – принципу надання повноважень.

11. Встановлено напрями забезпечення реальної дії принципу відкритості та прозорості з метою сприяння належному урядуванню та участі громадянського суспільства у роботі органів публічної адміністрації, у т. ч. шляхом удосконалення організаційно-правових засад принципу через внесення доповнень до чинних та прийняття нових законодавчих актів із досліджуваного питання, завчасне оприлюднення проектів майбутніх рішень органів усіх рівнів; подальшого розвитку програми електронного урядування шляхом прийняття Закону України «Про єдину систему електронної взаємодії», створення міжвідомчої інформаційної інфраструктури, яка б координувала взаємодію державних органів, фізичних та юридичних осіб із застосуванням інформаційних технологій, більш детального розроблення нормативно-правової бази щодо включення до системи електронної взаємодії органів місцевого самоврядування.

СПИСОК ОПУБЛІКОВАНИХ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

Монографії, підручники та навчальні посібники:

1. Бережна К. В. Європейське право : посібник до вивчення дисципліни / К. В. Бережна. – Дніпропетровськ : РВВ ДНУ, 2011. – 44 с.
2. Захарова О. В. Організаційно-правові засади діяльності органів влади Європейського Союзу : методичні матеріали / О. В. Захарова, О. Л. Соколенко, К. В. Бережна, А. П. Василішина. – Дніпропетровськ : РВВ ДНУ, 2015. – 38 с.

3. Бережна К. В. Принципи організації та функціонування інститутів влади в Європейському Союзі та Україні : порівняльно-правовий аналіз / К. В. Бережна. – Запоріжжя : ЗНУ, 2017. – 405 с.

Наукові статті та тези доповідей і наукових повідомлень:

4. Бережная Е. В. Концептуальные основы европейского административного права в университетской науке стран ЕС и в Украине / Е. В. Бережная // *Visegrad journal on human rights*. – 2014. – № 1. – С. 18–22.

5. Бережная Е. В. Правовое регулирование административных процедур в Украине в свете европейского административного права / Е. В. Бережная // *Visegrad journal on human rights*. – 2014. – № 2. – С. 99–104.

6. Бережная Е. В. Правовые основы имплементации норм права Европейского Союза в административном законодательстве Украины / Е. В. Бережная // *Legea și Viata*. – 2015. – № 12/2 (288). – С. 11–15.

7. Бережна К. В. Запровадження принципів європейського управління в сфері практичної реалізації стратегії сталого розвитку «Україна–2020» / К. В. Бережна // *Jurnalul juridic national : teorie și practică*. – 2015. – № 6 (16) – С. 76–80.

8. Бережна К. В. Інтеграція України до ЄС : передумови, проблеми, перспективи / К. В. Бережна // *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – Спецвипуск. – С. 272–275.

9. Бережна К. В. Організаційно-правові засади діяльності органів судового конституційного контролю / К. В. Бережна // *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2005. – Спецвипуск. – Т. 1. – С. 12–19.

10. Бережна К. В. Діяльність митних органів України із забезпечення прав і свобод людини та громадянина / К. В. Бережна // *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2007. – Спецвипуск. – С. 219–224.

11. Бережна К. В. Інститути Європейського Союзу : поєднання наднаціональної та міжурядової засад / К. В. Бережна // *Бюлетень Дніпропетровського обласного управління юстиції*. – 2007. – № 1. – С. 40–47.

12. Бережна К. В. Особисті права людини за Конституцією України та міжнародні стандарти : питання взаємодії / К. В. Бережна // *Науковий вісник Дніпропетровського державного університету внутрішніх справ. Збірник наукових праць*. – 2007. – № 4 (35). – С. 130–137.

13. Бережна К. В. Митний союз ЄС : перспективи для України / К. В. Бережна // *Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки*. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України. – 2010. – Вип. 44. – С. 438–442.

14. Бережна К. В. Вільні економічні зони у системі міжнародного митного права / К. В. Бережна // *Вісник Дніпропетровського університету імені Альфреда Нобеля. Серія «Юридичні науки»*. – 2011. – № 1 (1). – С. 5–8.

15. Бережна К. В. Актуальні проблеми функціонування системи права Європейського Союзу / К. В. Бережна // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2012. – Спецвипуск. – С. 374–378.

16. Бережна К. В. Наднаціональність та подвійна правова природа Європейського Союзу / К. В. Бережна // Держава і право : Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2014. – Спецвипуск. – С. 380–384.

17. Бережна К. В. Особливості та наслідки судової реформи Європейського Союзу / К. В. Бережна // Юридичний науковий електронний журнал. – 2014. – № 6. – С. 259–262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/6_2014/72.pdf

18. Бережна К. В. Удосконалення організаційно-правових засад діяльності системи органів виконавчої влади України з урахуванням стандартів функціонування Європейської Комісії / К. В. Бережна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2014. – № 5-2. – Т. 3. – С. 86–89.

19. Бережна К. В. Теоретичні питання імплементації норм європейського права в національне адміністративне законодавство / К. В. Бережна // Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». – 2014. – Вип. 29. – Т. 3. – Ч. 2. – С. 91–93.

20. Бережна К. В. Відкритість та прозорість діяльності вітчизняних органів виконавчої влади в світлі принципів європейського адміністративного права / К. В. Бережна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки». – 2015. – № 3-2. – Т. 2. – С. 75–79.

21. Бережна К. В. Імплементація принципу субсидіарності інститутів Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство / К. В. Бережна // Науковий вісник Херсонського державного університету. Серія «Юридичні науки» – 2015. – № 5. – С. 96–98.

22. Бережна К. В. Вдосконалення національного адміністративного законодавства щодо адміністративного контролю діяльності органів місцевого самоврядування : досвід ЄС для України / К. В. Бережна // Вісник Академії митної служби України. Серія «Право». – 2015. – № 2 (15). – С. 27–34.

23. Бережна К. В. Проблемні аспекти правового регулювання провадження адміністративних процедур в Україні / К. В. Бережна // Право і суспільство. – 2015. – № 6-2. – Ч. 2. – С. 110–114.

24. Бережна К. В. Європейські стандарти адміністративно-правової політики України / К. В. Бережна // Журнал східноєвропейського права. – 2015. – № 22. – С. 24–31 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://easternlaw.com.ua/wp-content/uploads/2015/12/berezhna_22.pdf

25. Бережна К. В. Особливості імплементації європейського принципу правової стабільності в національне адміністративне законодавство / К. В. Бережна // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Серія «Юриспруденція». – 2015. – № 17. – Т. 1. – С. 83–86.

26. Бережна К. В. Європейська Комісія у інституційному механізмі ЄС / К. В. Бережна // Актуальні проблеми вітчизняної юриспруденції : Збірник наукових праць. – Дніпропетровськ : Видавництво ДНУ, 2015. – Вип. 6. – С. 11–19.

27. Бережна К. В. Зміни в інституційному механізмі Європейського Союзу відповідно до Лісабонського договору / К. В. Бережна, А. С. Громов // Юридичний науковий електронний журнал. – 2016. – № 2. – С. 153–156 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lsej.org.ua/2_2016/45.pdf

28. Бережна К. В. Імплементация норм права Європейського Союзу в адміністративне законодавство України : концептуальні проблеми / К. В. Бережна // Прикарпатський юридичний вісник : збірник наукових праць. – 2016. – № 5 (14). – С. 36–40.

29. Бережна К. В. Класифікація принципів організації та діяльності інститутів Європейського Союзу / К. В. Бережна // Актуальні проблеми держави і права : збірник наукових праць. – 2016. – Вип. 77. – С. 15–21.

30. Бережная Е. В. Стратегический курс на присоединение Украины к Европейскому Союзу и система национального законодательства / Е. В. Бережная // Государство и право в контексте глобализационных процессов XXI века : матеріали міжнародного симпозіуму (м. Брест, 14 листопада 2003 року) ; Під заг. ред. Б. М. Лепешко. – Брест : Изд-во БрГУ им. А. С. Пушкина, 2004. – С. 39–41.

31. Бережна К. В. Відповідальність за європейським правом / К. В. Бережна // Юридична відповідальність : проблеми теорії і правозастосування : матеріали регіонального круглого столу (м. Дніпропетровськ, 07 лютого 2008 року) / за заг. ред. А. В. Грабильникова. – Дніпропетровськ : ДНУ, 2008. – С. 92–99.

32. Бережна К. В. Лісабонська угода : реформа системи управління Європейського Союзу / К. В. Бережна // Сучасні проблеми гуманізації та гармонізації управління : матеріали 9-ї міжнародної міждисциплінарної науково-практичної школи – конференції (м. Харків, 01–08 листопада 2009 року). – Харків : Українська Асоціація «Жінки в науці і освіті», Харківський національний університет ім. В. Н. Каразіна, 2009. – С. 57–59.

33. Бережна К. В. Імплементация міжнародних стандартів прав людини у Конституцію України як юридична гарантія їх захисту / К. В. Бережна // Prave a svobody cloveka a obcana : mechanismus ich implementacie a ochrany roznych oblastiach prava : zbornik prispevkov z medzinarodnej vedeckej konferencie (м. Братислава, 19–20 вересня 2014 року). – Братислава : Paneuropaska vysoka skola, 2014. – С. 230–233.

34. Бережна К. В. До питання адаптації адміністративного законодавства України до стандартів права Європейського Союзу / К. В. Бережна // Integrea Republicii Moldova si Ucrainei in UE : Aspectul juridic : conferinta internationala stiintifico-practica (м. Кишинів, 06–07 листопада 2015 року) / оргком. : V. Bujor (presedinte) [et al.]. – Кишинів : Cetatea de Sus, 2015. – С. 275–278.

35. Бережна К. В. Особливості механізму імплементції норм права Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство / К. В. Бережна // Фінансово-економічна стратегія розвитку України в умовах

сучасних геополітичних викликів (економіко-управлінські, правові, інформаційно-технічні аспекти) : матеріали міжнародної наукової конференції (м. Дніпропетровськ, 20 листопада 2015 року). – Дніпропетровськ : Університет митної справи та фінансів, 2015. – С. 293–294.

36. Бережна К. В. Роль принципів і механізми функціонування інститутів ЄС у реформуванні системи адміністративного законодавства України / К. В. Бережна // Актуальні питання юридичної теорії та практики : наукові дискусії : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Харків, 04–05 грудня 2015 року). – Харків, 2015. – С. 79–81.

37. Бережна К. В. Врахування принципів функціонування ЄС в адміністративній реформі України / К. В. Бережна // Актуальні питання розвитку права та законодавства : наукові дискусії : матеріали міжнародної науково-практичної конференції (м. Львів, 18–19 грудня 2015 року). – Львів : Західноукраїнська організація «Центр правничих ініціатив», 2015. – Ч. 1. – С. 114–116.

38. Бережна К. В. Механізм імплементації норм права Європейського Союзу в національне адміністративне законодавство / К. В. Бережна // Priority a stratégie pre rozvoj právnej vedy vo svete vedy : zborník príspevkov z medzinárodnej vedecko-praktickej konferencie (м. Сладковічево, 28–29 жовтня 2016 року). – Сладковічево : Visoká škola Danubiua, 2016. – С. 125–128.

АНОТАЦІЇ

Бережна К. В. Імплементація принципів організації і діяльності інститутів Європейського Союзу в адміністративне законодавство України. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня доктора юридичних наук зі спеціальності 12.00.07 – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право. – Запорізький національний університет, Запоріжжя, 2017.

Дисертацію присвячено комплексному дослідженню проблем теорії, методології і практики імплементації принципів організації і діяльності інститутів ЄС в адміністративне законодавство України.

Виявлено особливості доктринальних підходів європейських учених до проблематики організаційних та функціональних принципів інститутів ЄС. Охарактеризовано напрями вітчизняних досліджень у сфері імплементації загальних та інституційних принципів адміністративного права ЄС у національне законодавство.

Розкрито поняття, визначено елементи механізму імплементації приписів європейського права в національне адміністративне законодавство. Поглиблено розуміння ролі рішень Суду ЄС в процесі становлення та імплементації організаційних і функціональних принципів інститутів Союзу у національне законодавство країн-членів та кандидатів на вступ до ЄС. Розкрито властивості правових основ імплементації принципів інститутів Союзу у вітчизняний правопорядок. Охарактеризовано організаційні засади запровадження

принципів організації і діяльності інститутів ЄС у національне адміністративне законодавство.

Грунтовно досліджено характерні риси права ЄС, що є важливими факторами формування системи інституційних принципів. Встановлено поняття, елементи та ознаки системи інститутів ЄС. Поглиблено розуміння сучасної класифікації принципів права ЄС та визначено її вплив на формування основоположних керівних засад створення і функціонування інститутів інтеграційного об'єднання. Визначено види та здійснено класифікацію принципів організації і діяльності інститутів Союзу.

Надано рекомендації щодо імплементації у вітчизняне адміністративне законодавство загальних принципів інститутів ЄС. Сформульовано пропозиції щодо адміністративно-правового забезпечення запровадження принципів організації інститутів ЄС у національний правопорядок. Визначено шляхи імплементації в адміністративне законодавство України принципів діяльності інститутів Союзу.

Ключові слова: відкритість та прозорість, імплементація, інститути ЄС, механізм імплементації, право ЄС, принципи організації і діяльності інститутів ЄС, пропорційність, субсидіарність.

Бережная Е. В. Имплементация принципов организации и деятельности институтов Европейского Союза в административное законодательство Украины. – Рукопись.

Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.07 – административное право и процесс; финансовое право; информационное право. – Запорожский национальный университет, Запорожье, 2017.

Диссертация посвящена комплексному исследованию проблем теории, методологии и практики имплементации принципов организации и деятельности институтов ЕС в административное законодательство Украины.

Сделан вывод о том, что под адаптацией законодательства Украины к законодательству ЕС следует понимать процесс постепенного приведения национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС через правотворчество, в свою очередь имплементация намного шире по содержанию, чем адаптация: это процесс, на разных этапах которого ведется не только правотворческая деятельность, но и дальнейшая реализация, в т. ч. правоприменение, принятых соответствующими органами власти правовых предписаний.

Предложено определение термина «национально-правовая имплементация норм права Европейского Союза» как работы государства в лице уполномоченных им органов, заключающейся в последовательном объединении правотворческой, правоприменительной и организационно-исполнительной деятельности с целью включения европейских предписаний в национальную правовую систему и обеспечения их реального исполнения.

Обосновано, что к элементам механизма имплементации норм права ЕС в национальное административное законодательство следует относить: систему

органов государственной власти, уполномоченных осуществлять фактическую реализацию предписаний европейских норм; правовые основания имплементации, а именно национальные акты, закрепляющие юридическую силу, процедуру заключения и вступления в силу международных договоров в государстве, нормативно-правовые акты, регламентирующие правотворчество, осуществляемое органами государственной власти в сфере имплементации предписаний права ЕС, и акты индивидуальной трансформации, удостоверяющие предоставление государством согласия на обязательность каждого отдельного международного договора; правоприменительную практику государства; организационно-исполнительную деятельность как комплекс мер по имплементации норм европейского права.

Доказана необходимость создания Межведомственного координационного совета по вопросам имплементации, учитывая расширение спектра приоритетных сфер сотрудничества, предусмотренных Соглашением об ассоциации между Украиной и ЕС, а также с целью совершенствования организационной составляющей механизма имплементации и повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти в сфере введения принципов организации и деятельности институтов ЕС в национальное административное законодательство.

Обоснована классификация принципов права ЕС путем их разделения на общие принципы права – базовые ценности: уважение человеческого достоинства, свобода, демократия, равенство, верховенство права, соблюдение прав человека, соблюдение прав меньшинств, плюрализм, недискриминация, толерантность, правосудие, солидарность, равенство мужчин и женщин, и специальные принципы, регулирующие определенные сферы общественных отношений и, соответственно, функционирующие в рамках отраслей и институтов права ЕС с учетом изменений, введенных Лиссабонской реформой права ЕС.

Доказано, что под принципами организации и деятельности институтов ЕС следует понимать основополагающие руководящие основы, выражающие содержание и назначение создания и функционирования руководящих структур ЕС, которые обуславливают выполнение целей европейского интеграционного процесса в рамках организации Европейский Союз.

Аргументирована необходимость закрепления принципа субсидиарности в административном законодательстве Украины с учетом необходимости разграничения в ходе административной реформы: 1) компетенции органов государственной власти различных уровней между собой; 2) компетенции органов государственной исполнительной власти, с одной стороны, и органов местного самоуправления – с другой (местные государственные администрации и местные советы) и распределения полномочий между ЕС и его институтами, с одной стороны, и органами исполнительной власти нашего государства, – с другой.

Доказана необходимость пересмотра содержания системы принципов организации и деятельности органов публичной администрации Украины путем имплементации базовых основ создания и функционирования институтов ЕС

через: а) принятие Закона Украины «О принципах организации и деятельности органов государственной исполнительной власти Украины»; б) закрепление в Административно-процедурном кодексе Украины европейских принципов создания и функционирования институтов Союза; в) внесение изменений в законы Украины по вопросам организации и деятельности органов государственной исполнительной власти и местного самоуправления; г) приведение подзаконной нормативно-правовой базы в соответствие с актами высшей юридической силы; д) практическую реализацию институциональных принципов в правоприменительной деятельности.

***Ключевые слова:** открытость и прозрачность, имплементация, институты ЕС, механизм имплементации, право ЕС, принципы организации и деятельности институтов ЕС, пропорциональность, субсидиарность.*

Berezhna K. V. Implementation of principles of the organization and functioning of the European Union Institutions into the administrative legislation of Ukraine. – Manuscript.

Thesis for earning a candidate's degree in legal sciences with a specialization in 12.00.07 – administrative law and process; financial law; informational law. – Zaporizhzhia National University, Zaporizhzhia, 2017.

The thesis is devoted to a complex research of theory, methodology and practice problems of the implementation of principles of the organization and functioning of the EU Institutions into the administrative legislation of Ukraine.

The features of doctrinal approaches of the European scientists to the problems of organizational and functional principles of the EU Institutions have been exposed. The lines of research in national implementation of general and administrative institutional principles of the EU law into the national legislation have been characterized.

The concept, elements of mechanism of the implementation of regulations of European law into national administrative legislation have been defined. The understanding of the role of the judgments of the Court of Justice of the EU in the process of formation and implementation of organizational and functional principles of the Union Institutions in the national legislation of EU member countries and candidates for EU membership has been extended. The features of the legal basis of the implementation the principles of the EU Institutions in the domestic legal order have been exposed. The organizational fundamentals of the establishment of the principles of organization and activities of EU Institutions in the national administrative legislation have been characterized.

The characteristic features of the nature of the EU law, which are essential factors of the formation of the system of institutional principles have been thoroughly researched. The concepts, elements and features of the system of the EU Institutions have been set up. The understanding of contemporary classification of the EU law principles has been extended while its influence in formation of the fundamental governing principles of the establishment and activity of the Institutions of integration association has been determined. The types and the classification of the principles of organization and activity of the EU Institutions have been provided.

The recommendations on the implementation into the domestic administrative legislation of the general principles of the EU Institutions have been given. Suggestions on administrative and legal support of the implementation of the principles of the EU Institutions in the national legal order have been formulated. The ways of implementation of the principles of the Union Institutions activity in Ukraine administrative law have been defined.

Key words: *openness and transparency, implementation, EU Institutions, mechanism of implementation, EU law, principles of organization and functioning of EU Institutions, proportionality, subsidiarity.*

Підписано до друку 22.03.2017. Формат 60х90/16. Папір офсетний.
Друк ризографічний. Умовн. друк. арк. 0,9. Тираж 100 прим. Зам. № 0789.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105.

Телефон +38 (0552) 39-95-80

E-mail: mailbox@helvetica.com.ua

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.