

Конєва І. В.,

*здобувач кафедри адміністративного права та процесу
Навчально-наукового інституту «Юридичний інститут
ДВНЗ «Київський національний економічний університет
імені Вадима Гетьмана»*

АДМІНІСТРАТИВНО-ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОГО СЕКТОРУ ЕКОНОМІКИ У ПРОЦЕСІ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

THE ADMINISTRATIVE AND LEGAL REGULATION OF THE PUBLIC SECTOR OF THE ECONOMY IN THE PROCESS OF THE EUROPEAN UNION ASSOCIATION AGREEMENT FULFILLMENT

У статті розглядаються правові підстави набуття Україною членства в Європейському Союзі та поняття адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* в контексті побудови ринкової економіки з ефективним державним сектором.

Ключові слова: адміністративно-правове регулювання, ринкова економіка, державний сектор, Угода про асоціацію, адаптація законодавства, *acquis communautaire*.

В статье рассматриваются правовые основания приобретения Украиной членства в Европейском Союзе и понятие адаптации законодательства к требованиям *acquis communautaire* в контексте построения рыночной экономики с эффективным государственным сектором.

Ключевые слова: административно-правовое регулирование, рыночная экономика, государственный сектор, Соглашение об ассоциации, адаптация законодательства, *acquis communautaire*.

The article examines the legal grounds of EU membership for Ukraine and the concept of the adaptation of legislation to the *acquis communautaire* requirements in the context of building of market economy with an effective public sector.

Key words: administrative and legal regulation, market economy, public sector, Association Agreement, adaptation of legislation, *acquis communautaire*.

У вересні 2014 року Україна ратифікувала Угоду про асоціацію з між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), завдяки чому створено правові підстави для вільного переміщення товарів, послуг, капіталу, робочої сили між Україною та країнами ЄС. Угода про асоціацію набрала чинності 1 вересня 2017 року, що передбачає початок виконання нашою державою взятих на себе зобов'язань, які передовсім стосуються розбудови розвинутої і сталої демократії та ринкової економіки шляхом здійснення політичних, соціально-економічних, правових та інституційних реформ.

Важливе місце в Угоді про асоціацію відведено питанню створення поглибленої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ПВЗВТ) між Україною та країнами-членами ЄС, що тісно пов'язане з процесом широкомасштабної адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*.

Ці завдання є викликом для українського суспільства, національної економіки, яка досі залишається перехідною, та для державних інституцій, що відповідають за зовнішньополітичний курс держави і державну економічну політику, а також предметом пильної уваги науковців та експертів у різних галузях знань, особливо правників, оскільки саме від того, в який спосіб будуть забезпечені правові механізми досягнення цілей, визначених Угодою про асоціацію, залежатиме успіх реалізації основної мети

України – набуття повноправного членства в Європейському Союзі.

Враховуючи значущість європейського вибору для майбутнього нашої держави, варто детальніше розглянути правові підстави набуття Україною членства в ЄС та поняття адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* в контексті розбудови ринкової економіки з ефективним державним сектором, адже без цього неможливо розглядати питання виконання зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію.

Основним документом, що визначає порядок функціонування Європейського Союзу та процедуру набуття членства в ЄС, є Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 року (так званий Маастрихський договір), статтею 49 якого передбачено право будь-якої європейської держави, яка поважає цінності, зазначені у ст. 2 цього Договору, та зобов'язується втілювати їх у життя, звернутися із заявою з метою набуття членства в ЄС. У статті 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що «Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права» [1].

Іншим важливим документом, який також встановлює порядок набуття членства державами-кандидатами, є рішення Європейської Ради, прийняте в червні 1993 року на її засіданні в місті Копенгаген, про визнання права країн Центральної та Східної Європи на членство в ЄС за умови виконання ними

вимог за такими критеріями (так звані Копенгагенські критерії) [2, с. 129]:

- політичні критерії: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин;

- економічні критерії: наявність дієвої ринкової економіки і здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС;

- критерії щодо членства: здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу.

Крім того, існує ще один критерій – спроможність ЄС абсорбувати нових членів, одночасно підтримуючи динаміку європейської інтеграції, що є спільним інтересом і Європейського Союзу, і держав-кандидатів.

Для держав-кандидатів виконання перших трьох видів критеріїв означає, що вони мають прийняти всю сукупність правових норм, відому як *acquis communautaire* (франц. – доробок спільноти), яка:

- визначає кількісну складову політики згуртованості або належності до демократичних країн і відповідності певним вимогам;

- спрямована на забезпечення свободи переміщення товарів і капіталів, свободи надання банківських, страхових та інвестиційних послуг, а також свободи переміщення робочої сили та визнання професійної кваліфікації в межах єдиного ринку;

- регулює конкуренцію та промислову політику, корпоративне законодавство, охорону промислових та інтелектуальних прав власності, транспорт і телекомунікації;

- захищає інтереси споживачів, підтримує і гармонізує освіту, науку, проведення прикладних наукових досліджень тощо.

Таким чином, щоб набути членство в ЄС, держава-кандидат повинна забезпечити відповідність Копенгагенським критеріям. При цьому Європейська Комісія бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти та оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС.

«З цієї точки зору Копенгагенські критерії, в тому числі *acquis communautaire*, є екзогенними відносно економіки й можуть розглядатися як зовнішні, оскільки країна-кандидат не може змінити або прийняти їх частково. Однак ці критерії не є повністю екзогенними, тому для їх виконання країна-кандидат має досягти певного рівня економічного розвитку», – зазначає український вчений у галузі міжнародних економічних відносин І. Матюшенко, який, підкреслюючи важливу роль *acquis communautaire* та називаючи його «якорем» для країн-кандидатів, водночас звертає увагу на важливість розвитку економіки [3, с. 130].

Особливого значення ця теза набуває в контексті взятих Україною зобов'язань згідно з Угодою про асоціацію щодо створення поглибленої і

всеохоплюючої зони вільної торгівлі, адже це потребує побудови в Україні дієвої ринкової економіки, завдяки чому наша держава зможе «витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС». При цьому варто зауважити, що серед інших важливих елементів, які характеризують ринкову економіку, таких, як лібералізація цін і торгівлі, відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього, наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів, особливе місце посідає фактор наявності у держави-кандидата ефективного державного сектору економіки, який є одним із головних індикаторів дієвої ринкової економіки.

У зв'язку з цим становлення в Україні ринкової економіки з потужним державним сектором є першочерговим завданням, оскільки перехідна економіка, яка має у своєму складі громіздкий та неефективний державний сектор, наразі є баластом, що не дає змогу Україні рухатися вперед та створює серйозні перешкоди виконанню зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, а отже, і Копенгагенських критеріїв.

Втім, як свідчить досвід інших країн, подолати зтягування ринкових перетворень цілком реально і зробити це можливо за допомогою одного з прогресивних способів – шляхом використання інструментів адміністративного права у процесі створення сучасної нормативно-правової бази, яка відповідатиме вимогам *acquis communautaire*. Цю думку розвивають та підтримують і науковці, і експерти-практики.

Так, наприклад, український вчений-правник О. Солдатенко зазначає: «Незважаючи на те, що весь розвиток економіки відбувається відповідно до економічних законів, таких, як закон вартості, закон попиту і пропозиції, грошового обігу, наукою і практикою доведено, що без застосування адміністративних методів регулювання неможливо досягнути її високого рівня розвитку» [4, с. 68], а відомий фахівець у галузі адміністративного права В. Авер'янов наголошував: «Відносини у сфері економіки регулюються нормами багатьох галузей права, однак тільки адміністративне право притаманними йому правовими засобами впорядковує певну частину відносин у сфері економіки, надаючи їм організаційного змісту» [5, с. 10].

У свою чергу, створити в Україні нормативно-правову базу, яка б відповідала вимогам *acquis communautaire* та забезпечила належне функціонування ринкової економіки з ефективним державним сектором, неможливо без адміністративно-правових норм, адже, як підкреслює автор монографії «Управління державною власністю: адміністративно-правові засади» О. Кравчук, «адміністративно-правові норми, що визначають повноваження відповідних органів та посадових осіб, уповноважених на здійснення управління державною власністю, є першорядним елементом у механізмі адміністративно-правового регулювання відповідних суспільних відносин» [6, с. 105].

Дослідження сучасного стану адміністративно-правового регулювання економіки України, з державним сектором включно, в контексті виконання Угоди про асоціацію засвідчує, що переважна більшість адміністративно-правових норм, які регулюють відповідні в зазначеній сфері та закріплені у відповідних нормативно-правових актах (законодавчих і підзаконних), потребують приведення у відповідність з вимогами *acquis communautaire*. Виконати це масштабне завдання можливо лише за умови спільної злагодженої роботи законодавчої та виконавчої гілок влади щодо забезпечення законодавчого, методологічного, організаційного та інформаційного підґрунтя для адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*.

Безумовно, головна роль у процесі широкомасштабної адаптації законодавства до вимог *acquis communautaire* у сфері адміністративно-правового регулювання економіки належить Верховній Раді України, однак не менш важливою є відповідна діяльність Міністерства економічного розвитку й торгівлі, Міністерства енергетики та вугільної промисловості, Міністерства аграрної політики і продовольства, інших центральних органів виконавчої влади, а також державних органів зі спеціальним статусом, таких, як Фонд державного майна та Антимонопольний комітет, адже від їхньої діяльності значною мірою залежить створення сучасної нормативно-правової бази, яка сприятиме функціонуванню в Україні дієвої ринкової економіки з конкурентним середовищем та ефективним державним сектором економіки.

На момент підписання Угоди про асоціацію вже було прийнято низку законодавчих та підзаконних нормативних актів, завдяки яким створено базовий механізм адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*. До них, зокрема, належать: постанови Кабінету Міністрів України «Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 12.06.1998 р. № 852; «Про затвердження положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 12.11.1998 р. № 1773; «Про концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16.08.1999 р. № 1496; Указ Президента України «Про Національну раду з питань адаптації законодавства до законодавства Європейського Союзу» від 30.08.2000 р. № 1033; Закон України «Про концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС» від 21.11.2002 р. № 228-IV; Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV тощо. Зусиллями Міністерства юстиції України здійснено переклад ряду актів *acquis communautaire* на українську мову, включаючи директиви ЄС, що наразі сприяє прискоренню процесу адаптації національного законодавства до вимог *acquis communautaire*. Фактично це був перший етап широкомасштабної адаптації

національного законодавства до вимог *acquis communautaire*, а з підписанням Угоди про асоціацію розпочався другий етап, який полягає в забезпеченні реалізації положень цієї угоди.

Одним із перших нормативно-правових актів, покликаних забезпечувати адміністративно-правове регулювання економіки України в контексті виконання положень Угоди про асоціацію, стало розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17.09.2014 р. №847-р, яким затверджено план заходів з імплементації розділу IV «Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею» Угоди про асоціацію на 2016–2019 роки. План заходів містить завдання у сферах технічного регулювання, санітарних та фітосанітарних питань, інтелектуальної власності, державних закупівель, митних питань тощо та враховує актуалізацію актів законодавства ЄС, що відбулася з часу укладення Угоди про асоціацію. Це дає можливість міністерствам, центральним і місцевим органам виконавчої влади та іншим органам державної влади здійснювати послідовні взаємоузгоджені заходи з виконання Угоди про асоціацію в частині створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС з використанням усіх доступних ресурсів.

Ще одним спеціальним нормативним актом, що регулює діяльність Кабінету Міністрів України, спрямовану на адміністративно-правове регулювання економіки, зокрема державного сектору, у процесі виконання Угоди про асоціацію, є Постанова Верховної Ради України «Про Програму діяльності Кабінету Міністрів України» від 14.04.2016 р. № 1099-VIII. Серед визначених у Програмі завдань, зокрема, містяться положення про необхідність прозорості приватизації державних підприємств, запровадження на підприємствах державної власності міжнародних стандартів щодо прозорості всієї звітності та незалежного управління, запровадження жорсткого контролю за дотриманням умов інвестиційних договорів тощо.

Певний прогрес у здійсненні адміністративно-правового регулювання економіки, в тому числі державного сектору, відповідно до зобов'язань, взятих Україною за Угодою про асоціацію, забезпечило ухвалення Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» від 02.06.2016 р. № 1405-VIII, яким запроваджено корпоративне управління та звітність згідно зі стандартами ОЕСР, Закону України «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р. № 922-VIII, завдяки якому запровадила сучасна електронна система ProZorro, що відкрила нові можливості для господарюючих суб'єктів усіх форм власності, та Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо вдосконалення процесу приватизації» від

16.02.2016 р. № 1005-VIII, основною метою якого є посилення захисту національних інтересів у процесі реформування відносин власності.

Сьогодні на розгляді Верховної Ради України знаходяться й інші законопроекти, покликані створити правові підстави для функціонування ринкової економіки з ефективним державним сектором. Зокрема, це розроблений Фондом державного майна України проект Закону України «Про приватизацію державного майна» (реєстр. № 7066 від 04.09.2017 р.), основною метою якого є спрощення процедури приватизації об'єктів державної власності та скорочення термінів її проведення, забезпечення прозорості та відкритості приватизаційного процесу, захист прав інвесторів.

Загалом, у контексті адміністративно-правового регулювання економіки, зокрема державного сектору, у процесі виконання зобов'язань за Угодою про асоціацію треба відзначити особливу роль Фонду державного майна України, завдяки діяльності якого створюються умови для розвитку інфраструктури фондового ринку, реформується енергетичний сектор, прискорюється процес приватизації, зміцнюється та розвивається корпоративне управління на державних підприємствах. Такі кроки, безумовно, сприяють успішному завершенню внутрішніх реформ, без чого не можливий розвиток гармонійних економічних відносин України та ЄС, інтеграція України в Європейський простір.

Важливу роботу в цій сфері проводить й Антимонопольний комітет України, адже курс на європейську інтеграцію ставить перед нашою державою завдання запровадження ефективної конкурентної політики, спрямованої на створення конкурентного середовища, вдосконалення законодавства у сфері конкуренції, захисту законних інтересів всіх суб'єктів господарювання і споживачів. Створення ПВЗВТ між Україною та ЄС передбачає наближення внутрішньої політики України у сферах захисту економічної конкуренції, створення системи моніторингу та контролю державної допомоги, а також державних закупівель (в частині оскарження процедур державних закупівель) до усталених міжнародних та європейських правил.

З метою встановлення правових засад організаційного процесу наближення законодавства України про захист економічної конкуренції та здійснення державних закупівель до вимог *acquis communautaire*, Антимонопольний комітет України розробив і подав на розгляд Кабінету Міністрів України проект Розпорядження «Про схвалення розроблених Антимонопольним комітетом планів імплементації деяких актів законодавства ЄС», який підготовлено на виконання Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами». Відповідне розпорядження Кабінету Міністрів України прийнято 04.03.2015 р. за № 167-р.

У межах реалізації зазначених планів Антимонопольним комітетом України вжито низку заходів, у

результаті чого прийнято закони України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів у сфері державних закупівель щодо приведення їх у відповідність з міжнародними стандартами та вжиття заходів з подолання корупції» від 15.09.2015 р. № 679-VIII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо забезпечення прозорості діяльності Антимонопольного комітету України» від 12.11.2015 р. № 782-VIII, яким, зокрема, встановлено обов'язок Комітету публікувати рішення, прийняті за результатами розгляду заяв та справ про узгоджені дії чи концентрацію, Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про захист економічної конкуренції» від 26.01.2016 р. № 935-VIII щодо підвищення ефективності системи контролю за економічними концентраціями та ін.

Крім того, на виконання міжнародних зобов'язань України, Верховною Радою України прийнято Закон України «Про державну допомогу суб'єктам господарювання» від 01.07.2014 р. № 1555-VII, який встановлює правові засади проведення моніторингу державної допомоги суб'єктам господарювання, здійснення контролю за допустимістю такої допомоги для конкуренції, а також спрямований на забезпечення захисту та розвитку конкуренції, підвищення прозорості функціонування системи державної допомоги та дотримання міжнародних зобов'язань України у сфері державної допомоги.

Окремо зазначимо, що ПВЗВТ передбачає створення в Україні наближеної до стандартів ЄС системи моніторингу та контролю державної допомоги суб'єктам господарювання, оскільки вона є одним з інструментів стимулювання інновацій, розвитку депресивних регіонів, підвищення конкурентоспроможності галузей та економіки в цілому. Основними джерелами права ЄС, які регулюють питання контролю та моніторингу державної допомоги та мають бути враховані під час формування правової бази в цій сфері, є, зокрема, статті 107–109 Договору про функціонування Європейського Союзу, Регламент Ради (ЄС) № 659/1999 від 22.03.1999 р., що встановлює детальні правила для застосування статті 93 Договору про Європейський Союз, Регламент Комісії (ЄС) № 794/2004 від 21.04.2004 р. про імплементацію Регламенту Ради (ЄС) № 659/1999 від 22.03.1999 р., що встановлює детальні правила застосування статті 93 Договору про Європейський Союз.

Удосконалення державної політики у сфері захисту економічної конкуренції, в тому числі щодо протидії недобросовісній конкуренції, передбачає подальшу гармонізацію законодавства про захист економічної конкуренції з європейським законодавством. Джерелами права ЄС, до яких Україна буде зобов'язана наблизити своє законодавство про конкуренцію, є: Регламент Ради (ЄС) № 1/2003 від 16.12.2002 р. щодо імплементації правил конкуренції; Регламент Ради (ЄС) № 139/2004 від 20.01.2004 р. щодо контролю за концентрацією між підприємствами (Регламент ЄС про злиття); Регламент Комісії (ЄС) № 330/2010 від 20.04.2010 р. про застосування статті 101(3) Договору про функціонування Європейського Союзу до

категорій вертикальних угод та узгоджених практик; Регламент Комісії (ЄС) № 772/2004 від 27.04.2004 р. про застосування статті 81 (3) Договору до категорій угод з передачі технологій.

Приведення правил конкуренції в Україні у відповідність із правилами, що діють на теренах ЄС, сприятиме формуванню спільного економічного простору України та ЄС, дозволить створити на цьому просторі рівні недискримінаційні умови для торгівлі українських та європейських підприємців. Це також спонукатиме до підвищення конкурентоспроможності й окремих галузей, і національної економіки загалом.

Положення Угоди про асоціацію щодо зони вільної торгівлі між Україною та ЄС передбачають ефективне, взаємне і поступове відкриття ринків державних закупівель, які повинні функціонувати на засадах прозорості, недискримінації, конкурентоспроможності та відкритості. Досягти відкриття ринків державних закупівель передбачається шляхом наближення української системи державних закупівель до стандартів ЄС, зокрема, шляхом імплементації в національне законодавство Директиви 2004/18/ЄС Європейського Парламенту та Ради

від 31.03.2004 р. стосовно координації порядків надання державних контрактів щодо виконання робіт, постачання товарів та надання послуг, Директиви 2004/17/ЄС Європейського Парламенту та Ради від 31.03.2004 р. щодо процедури здійснення державних закупівель об'єктів, що залучаються до сфери водо-, газо- та електропостачання, а також поштового зв'язку, Директиви 89/665 від 21.12.1989 р. про засоби правового захисту в державному секторі ЄС, Директиви 92/13 від 25.02.1992 р. про засоби правового захисту в секторі комунальних послуг ЄС [7].

Зважаючи на викладене, маємо підстави зробити висновок, що адаптація національного законодавства до вимог *acquis communautaire* у сфері адміністративно-правового регулювання економіки, у тому числі державного сектору, є невід'ємною частиною процесу виконання Україною зобов'язань, передбачених Угодою про асоціацію, й беззаперечним чинником розбудови в Україні дієвої ринкової економіки – головної запоруки конкурентоспроможності нашої держави на міжнародній арені та її європейського майбутнього, а також сприятиме розвитку науки адміністративного права.

ЛІТЕРАТУРА:

1. Договір про Європейський Союз. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/rada/show/994_029
2. Матюшенко І.Ю., С.В. Беренда., В.В. Резніков. Євроінтеграція України в системі міжнародної економічної інтеграції: навчальний посібник. Харків: ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2015. 496 с.
3. Там же.
4. О. Солдатенко Правові засади регулювання економіки України на сучасному етапі. Юридична Україна. 2013. № 9. С. 68–73.
5. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: у 2 т.: особлива частина / відповідальний редактор В.Б. Авер'янов. К.: ТОВ «Видавництво юридична думка», 2009.Т. 2. 600 с.
6. Кравчук О.О. Управління державною власністю: адміністративно-правові засади: монографія. Київ: НТУУ «КПІ», 2013. 444 с. Бібліогр.: С. 385–444. – 400 пр.
7. Сайт антимонопольного комітету України, розділ євроінтеграційна діяльність. URL: <http://www.amc.gov.ua/amku/control/main/uk/publish/article/84854>