

АДАПТАЦІЯ АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА ДО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В УМОВАХ ЕКСТРАОРДИНАРНИХ ПРАВОВИХ РЕЖИМІВ ТА РЕЛОКАЦІЇ

Сергій КОНСТАНТИНОВ

*доктор юридичних наук, професор,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Навчально-наукового гуманітарного інституту
Національної академії Служби безпеки України
м. Київ, Україна
<https://orcid.org/0000-0003-1192-2345>*

Адаптація адміністративного права України до права Європейського Союзу (ЄС) є ключовим завданням на шляху до європейської інтеграції, визначеним Угодою про асоціацію між Україною та ЄС від 21 березня 2014 року⁸. Цей процес передбачає гармонізацію національного законодавства з *acquis communautaire* – сукупністю правових норм ЄС. Однак екстраординарні правові режими, такі як воєнний стан, введений в Україні з 24 лютого 2022 року, та релокація державних інститутів і населення через війну, створюють специфічні виклики для цієї адаптації. Метою доповіді є аналіз проблем гармонізації адміністративного права в таких умовах та визначення шляхів їх подолання з урахуванням наукових праць вітчизняних і зарубіжних дослідників.

Адаптація адміністративного права до норм ЄС передбачає приведення національних процедур, інститутів і принципів у відповідність до європейських стандартів, таких як верховенство права, прозорість і підзвітність. За словами В. Авер'янова, «гармонізація є не лише технічним процесом, а й трансформацією правової культури»⁹. У контексті права ЄС важливе значення мають принципи належного врядування, закріплені в Білій книзі Європейської Комісії про європейське врядування (2001)¹⁰.

⁸ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21.03.2014 // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.

⁹ Авер'янов В. Б. Адміністративне право України: навчальний посібник. – Київ: Юрінком Інтер, 2004. – 584 с.

¹⁰ European Commission. European Governance: A White Paper. – Brussels, 2001. – 35 p.

Екстраординарні правові режими (надзвичайний або воєнний стан) та релокація – переміщення державних органів, бізнесу й громадян – ускладнюють цей процес, оскільки змінюють умови функціонування адміністративних інститутів. Як зазначає О. Бандурка, «кризові режими вимагають гнучкості права, що суперечить його традиційній стабільності»¹¹.

Воєнний стан в Україні, уведений Указом Президента від 24.02.2022 № 64/2022 і врегульований Законом України «Про правовий режим воєнного стану» від 12.05.2015 № 389-VIII¹², передбачає тимчасові обмеження прав і свобод, а також перерозподіл функцій між органами влади. Релокація, спричинена війною, охоплює переміщення державних установ (наприклад, судів із тимчасово окупованих територій), бізнесу та мільйонів громадян, що впливає на юрисдикцію та адміністративні процедури.

На думку Д. Приймаченка, «релокація в умовах війни дезорганізує систему публічної адміністрації, ускладнюючи її адаптацію до зовнішніх стандартів»¹³. У контексті права ЄС це суперечить вимогам щодо стабільності та передбачуваності адміністративних процесів.

До проблем адаптації адміністративного права до права ЄС в умовах екстраординарних режимів та релокації можна віднести:

По перше, нестабільність інституційного середовища. Екстраординарні режими та релокація призводять до тимчасового припинення діяльності адміністративних органів або їх переміщення, що ускладнює впровадження стандартів ЄС. Наприклад, перенесення судів із зони бойових дій до інших регіонів порушує територіальну юрисдикцію, передбачену КУпАП. В. Літошко зазначає, що «така нестабільність суперечить принципу правової визначеності, який є основою права ЄС»¹⁴.

По друге, обмеження доступу до адміністративних послуг. Релокація громадян і бізнесу ускладнює доступ до адміністративних процедур, таких як реєстрація, ліцензування чи оскарження рішень. Як підкреслює О. Кваша, «війна руйнує інфраструктуру надання послуг, що суперечить стандартам прозорості та доступності ЄС»¹⁵.

¹¹Бандурка О. М. Адміністративна діяльність міліції: Підручник. – Харків: УВС, 2004. – 786 с.

¹²Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

¹³Приймаченко Д. В. Воєнний стан як правовий режим: проблеми реалізації // Юридичний вісник України. – 2023. – № 5. – С. 12-18.

¹⁴Літошко В. Теоретико-правові засади прав і свобод людини в контексті європейських цінностей // Науковий вісник ДДУВС. – 2022. – № 4. – С. 60-65.

¹⁵Кваша О. Відновлення справедливості національними судами: потенціал перехідного правосуддя // Судова влада України. – 2024. – 5 груд.

По третє, наявність колізій між національними пріоритетами та європейськими стандартами. Під час воєнного стану пріоритет віддається безпеці, а не гармонізації з правом ЄС. Наприклад, тимчасові обмеження прав, дозволені ст. 8 Закону «Про правовий режим воєнного стану»¹⁶, суперечать принципу пропорційності, закріпленому в Хартії основних прав ЄС [9]. І. Коваленко зазначає, що «війна змушує відкладати імплементацію європейських норм на користь оперативних рішень»¹⁷.

По четверте, недостатня адаптація процедур до умов релокації. Переміщення державних органів і населення вимагає гнучких процедур, таких як дистанційне надання послуг чи визнання рішень, ухвалених в екстраординарних умовах. Однак чинне законодавство України не повною мірою враховує ці потреби, що гальмує гармонізацію з правом ЄС.

Висновки. Адаптація адміністративного права України до права ЄС в умовах екстраординарних правових режимів і релокації стикається з проблемами інституційної нестабільності, обмеженого доступу до послуг і колізій між національними та європейськими пріоритетами. Подолання цих викликів потребує гнучкості законодавства, цифровізації та співпраці з ЄС, щоб забезпечити поступову гармонізацію навіть у кризовий період.

Проте, існують шляхи вдосконалення адаптації адміністративного права. Для забезпечення ефективної адаптації адміністративного права України до права Європейського Союзу (ЄС) в умовах екстраординарних правових режимів та релокації необхідно розробити комплексний підхід, який враховує як специфіку кризових обставин, так і вимоги *acquis communautaire*. До таких відносяться:

1. Розробка тимчасових норм для екстраординарних правових режимів. Екстраординарні правові режими, такі як воєнний стан, вимагають гнучкості адміністративного права, що водночас не суперечить принципам ЄС, зокрема верховенству права та пропорційності. Для цього пропонується:

1.1. Внести зміни до Закону України «Про правовий режим воєнного стану», передбачивши спеціальні адміністративні процедури, які діятимуть у кризовий період і відповідатимуть стандартам ЄС. Наприклад, узаконити тимчасові спрощені механізми оскарження адміністративних рішень у релокованих органах, узгоджені з

¹⁶Про правовий режим воєнного стану: Закон України від 12.05.2015 № 389-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 28. – Ст. 250.

¹⁷Коваленко І. М. Адміністративна відповідальність в умовах кризових ситуацій // Науковий вісник ДДУВС. – 2022. – № 3. – С. 25-30.

принципом доступу до правосуддя, закріпленим у Хартії основних прав ЄС (ст. 47)¹⁸.

1.2. Розробити тимчасові регуляторні акти, які адаптують норми Кодексу України про адміністративні правопорушення (КУпАП) до умов війни. Наприклад, передбачити можливість дистанційного накладення штрафів із подальшим повідомленням через електронні канали, що відповідає практикам цифровізації в ЄС.

1.3. Гармонізувати обмеження прав із принципом пропорційності, як це вимагає право ЄС.

Ці заходи дозволять зберегти стабільність правового регулювання та відповідність європейським стандартам навіть у кризовий період.

2. Посилення цифровізації адміністративних процесів Релокація громадян, бізнесу та державних інститутів під час воєнного стану ускладнює доступ до адміністративних послуг, що суперечить принципу доступності, визначеному в Білій книзі про європейське врядування¹⁹. Для вирішення цієї проблеми пропонується:

2.1. Розширити функціонал платформи «Дія», включивши до неї повний спектр адміністративних послуг, таких як реєстрація релокованих суб'єктів господарювання, видача дозволів і оскарження рішень. Наприклад, запровадити модуль для автоматичного переоформлення документів для осіб, які змінили місце проживання через війну.

2.2. Впровадити електронні реєстри релокації, які фіксуватимуть переміщення громадян і бізнесу та інтегруватимуться з європейськими системами обміну інформацією (наприклад, IMI – Internal Market Information System).

2.3. Забезпечити технічну підтримку, зокрема через створення мобільних пунктів доступу до електронних послуг у регіонах із обмеженою інфраструктурою, що відповідатиме принципу інклюзивності ЄС.

Цифровізація сприятиме безперервності адміністративних процесів і їх відповідності європейським стандартам прозорості та ефективності.

3. Забезпечення координації з інститутами ЄС. Адаптація адміністративного права в умовах війни потребує тісної взаємодії з європейськими партнерами для врахування специфіки екстраординарних режимів. Для цього пропонується:

3.1. Активізувати співпрацю з Європейською Комісією через технічну допомогу та консультації щодо імплементації acquis

¹⁸Хартія основних прав Європейського Союзу від 7.12.2000 // Official Journal of the European Communities. – 2000. – С 364/1.

¹⁹European Commission. European Governance: A White Paper. – Brussels, 2001. – 35 p.

communautaire у кризових умовах. Наприклад, розробити спільний план адаптації адміністративних процедур із залученням експертів EU Advisory Mission (EUAM) Ukraine.

3.2. Укласти двосторонні угоди з країнами-членами ЄС про визнання адміністративних рішень, ухвалених релокованими органами України. Це може стосуватися, наприклад, ліцензій чи сертифікатів, виданих у тимчасових умовах, що сприятиме інтеграції в єдиний ринок ЄС.

3.3. Запозичити європейський досвід адаптації права в кризових ситуаціях, як-от практики Хорватії під час війни 1991–1995 років, коли країна готувалася до вступу в ЄС.

Така координація дозволить синхронізувати національні зусилля з європейськими вимогами, зберігаючи поступ до інтеграції.

4. Підвищення інституційної стійкості. Релокація та екстраординарні режими вимагають створення стійких механізмів функціонування адміністративних органів. Для цього пропонується:

4.1. Створити резервні адміністративні центри у безпечних регіонах України, які дублюватимуть функції ключових установ (наприклад, Державної міграційної служби чи судів) у разі їхньої релокації чи знищення. Такі центри мають бути оснащені необхідною інфраструктурою та мати чітко визначені повноваження.

4.2. Розробити плани безперервності діяльності (business continuity plans) для адміністративних органів, як це практикується в ЄС. Це забезпечить стабільність надання послуг навіть у разі форс-мажору.

4.3. Підвищити кваліфікацію посадовців шляхом проведення тренінгів із адаптації до умов релокації та роботи за стандартами ЄС.

Ці заходи підвищать стійкість адміністративної системи, що є передумовою для її гармонізації з правом ЄС.

Запропоновані шляхи – розробка тимчасових норм, цифровізація, співпраця з ЄС і підвищення інституційної стійкості – спрямовані на подолання бар'єрів адаптації адміністративного права України до права ЄС в умовах екстраординарних режимів і релокації. Їх реалізація забезпечить гнучкість і сталість правового регулювання, наближаючи Україну до європейських стандартів.