

ДИСКУСІЇ ТА ОБГОВОРЕННЯ

УДК 340.13 (477 + 4-6ЄС)

ОСОБЛИВОСТІ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ТРАНСФОРМАЦІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ В УМОВАХ АСОЦІАТИВНОГО ПАРТНЕРСТВА З ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

Шульга А. М.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри загальноправових дисциплін
Харківського національного університету
внутрішніх справ

Передерій О. С.,

кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті наведено результати аналізу чинних в Україні нормативно-правових актів, положення яких забезпечують процеси трансформації правової системи України як асоційованого члена Європейського Союзу. Акцентовано увагу на недосконалостях нормативної регламентації здійснення модифікаційних змін правової системи України відповідно до положень Угоди про асоціацію між Україною і Європейським Союзом. Доведено наявність у системі законодавства України актів, які за своїм змістом об'єктивно є застарілими, оскільки не враховують сучасні потреби процесу зближення її правової системи з правовою системою ЄС, а також – негативний вплив такого виду актів на ефективність цього процесу.

Ключові слова: Україна, Європейський Союз, Угода про асоціацію, європейська інтеграція.

Аннотация: в статье приведены результаты анализа действующих Украины нормативно-правовых актов, положения которых обеспечивают процессы трансформации правовой системы Украины как ассоциированного члена Европейского Союза. Акцентировано внимание на несовершенствах нормативной регламентации осуществления модификационных изменений правовой системы Украины и Европейского Союза. Доказано наличие в системе законодательства Украины актов, которые по своему содержанию объективно являются устаревшими, так как не учитывают современные потребности процесса сближения ее правовой системы с правовой системой ЕС, а также – негативное влияние такого рода актов на эффективность данного процесса.

Ключевые слова: Украина, Европейский Союз, Соглашение об ассоциации, европейская интеграция.

Annotation: results of the analysis of the normative legal acts existing Ukraine which provisions provide processes of transformation of legal system of Ukraine as the associated member of the European Union are given in article. The attention is focused on imperfections of a standard regulation of implementation of modification changes of legal system of Ukraine and the European Union. Existence in the system of the legislation of Ukraine of acts which according to the contents objectively are outdated as do not consider modern requirements of process of rapprochement of its legal system with the legal system of the EU is proved and also – negative impact of such acts on efficiency of this process.

Key words: Ukraine, European Union, Agreement about association, European integration.

На початку другого десятиліття ХХІ століття Україна офіційно проголосила, що ідейно-політичною основою її подальшого державного будівництва є правове, економічне й соціально-культурне зближення з Європейським Союзом на засадах тісного партнерства і всебічного співробітництва. Формально-юридичне закріплення продекларованого вектору розвитку державності відбулося в першій половині 2014 р., коли 21 березня 2014 р. і 27 червня 2014 р. було підписано політичну і, відповідно, економічну частину Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами (далі – Угода про асоціацію), з іншої сторони. Угоду було ратифіковано Верховною Радою України 16 вересня 2014 р., у зв'язку із чим її положення стали частиною національного законодавства України [1].

Зміст вступної частини Угоди про асоціацію закріплює, що режим асоціативного партнерства України і Європейського Союзу передбачає розвиток і трансформацію національної правової системи в амбітний і інновативний спосіб на основі принципів верховенства права, доброго врядування, недискримінації осіб, які належать до меншин, поваги прав людини й основоположних свобод, прав національних меншин, різноманітності, цінування людської гідності, відданості принципам вільної ринкової економіки тощо.

Повноцінне втілення зазначених засад відкриває можливості перед Україною в найближчій історичній перспективі стати членом Європейського Союзу як найбільш економічно розвиненого альянсу суверенних держав сучасного світу. Проте масштабність такого завдання вимагає вирішення комплексу складних і багатоступеневих завдань. Зокрема, у якомога більш стислі терміни необхідно заснувати та налагодити діяльність *нових* державно-владних інституцій, розробити й впровадити інноваційні підходи моделювання організації і функціонування місцевого самоврядування, системно переглянути безпекові, економічні, нормативні, соціально-ідеологічні, комунікативні компоненти життєдіяльності українського суспільства. Прямуючи до повного втілення зазначених імперативів, важливим завданням для держави стало напрацювання законодавчої бази з метою оптимізації процесу адаптації положень Угоди про асоціацію до національної правової системи. За цих умов особливої *актуальності для юридичної науки* набуває всебічний аналіз особливостей існуючої нормативно-правової основи трансформаційних процесів правової системи України в умовах активізації співпраці з Європейським Союзом у режимі асоціативного партнерства.

В основу статті було покладено напрацювання таких вітчизняних учених-правників як Є.І. Григоренко, М.О. Теплюк, О.Ф. Скакун, О.І. Ющик, І.В. Яковюк та ін. Нормативною основою статті стали акти системи національного законодавства України.

Після підписання у 2014 р. Угоди про асоціацію було прийнято політичне рішення розробити й ввести в дію документ, яким би на базовому рівні регулювалися найважливіші аспекти гармонізації положень укладеної Угоди про асоціацію з організаційно-правовими основами функціонування політико-правової й економічної системи України. 17 вересня 2014 р. Кабінетом Міністрів України було прийнято Розпорядження № 847-р. «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» [2]. У документі було визначено План заходів з імплементації Угоди про асоціацію в національну практику державного будівництва до 2017 р. (далі – План). План передбачав комплекс правових заходів, реалізація яких би забезпечила трансформацію правової, безпекової, економіко-виробничої, культурної та інших компонентів соціальної системи України. Документ складався з 92 пунктів, що містили концептуальні напрями реформ у сферах, які передбачені конкретними статтями Угоди про асоціацію. У зв'язку з мінливістю внутрішньоекономічних і зовнішньополітичних умов впродовж терміну чинності документу у 2014-2017 р. його положення сім разів зазнавали змін і доповнень.

Привертає увагу те, що набуття чинності Розпорядження № 847-р. дало потужний імпульс для активізації відомчої нормотворчості. Міністерства й відомства, для створення чітких організаційно-правових умов реформування підвідомчих сфер управління, почали активно розробляти й вводити в дію нормативні документи, які містили детальні моделі впровадження положень Угоди про асоціацію на національному рівні. Показовим є те, що відомчі нормативні документи міністерств та інших центральних органів виконавчої влади здебільшого мали програмний характер і передбачали стратегічні цілі управлінської діяльності в частині втілення тих норм Угоди про асоціацію, які відповідають спеціалізації того чи іншого відомства [3-4]. Відповідно, практика перших років адаптації національної правової системи України до Угоди про асоціацію зумовила збільшення кількості підзаконних нормативно-правових актів різної юридичної сили, які загалом були призначені регулювати трансформаційні процеси правової системи України у зв'язку з набуттям нею статусу асоційованого члена.

Після спливання трирічного терміну, 25 жовтня 2017 р. План заходів з імплементації Угоди про асоціацію було оновлено й введено в дію не розпорядженням, як раніше, а Постановою Кабінету Міністрів України № 1106 (далі – План заходів по імплементації) [5]. Здебільшого, це було пов'язано з тим, що гармонізація національної правової системи України й змісту положень Угоди про асоціацію в період з 2014 р. до 2017 р. характеризувалася непослідовністю, низькими темпами процесу розробки нових законодавчих актів. Наприкінці 2017 р. структури Європейського Союзу офіційно повідомили, що виконання Угоди про асоціацію в частині апроксимації законодавства відбувається повільно і з порушенням запланованих термінів [6]. Україна з 2014 по 2016 р. включно виконала лише 11% від загальної кількості завдань щодо імплементації положень Угоди про асоціацію. За офіційною інформацією Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Україна у 2017 році виконала лише 41% завдань за Угодою про асоціацію. Зокрема, Верховна Рада, як законодавчий орган влади, виконала свої євроінтеграційні зобов'язання на 30%, центральні органи виконавчої влади – на 50% [7]. Соціально резонансним, умовно кажучи, «болючим» для національної правової системи України стало реформування законодавства в таких сферах як захист прав споживачів, ринок енергоресурсів та нафтопродуктів, охорона навколишнього середовища, функціонування митних органів, гарантії трудових прав окремих категорій працівників, охорона здоров'я, протидія корупції та ін. Серед чинників, які стримували процес виконання Угоди, можна виокремити недостатню кадрову спроможність інституцій, відповідальних за розвиток асоціативних відносин, занадто забюрократизовану процедуру ухвалення актів законодавства, конфлікти інтересів політичного характеру між різними державними органами щодо розподілу повноважень. Не останню роль у гальмуванні євроінтеграційних процесів відіграла відсутність в Україні необхідного політичного досвіду євроцентристських реформ. За умови проведення реформ подібної масштабності, як влучно зауважує Є.І. Григоренко, структурні державні перетворення слід впроваджувати обережно, з урахуванням багатьох чинників та обставин, і, зокрема, - історичного досвіду [8, с. 7].

Порівняно з раніше чинним Планом заходів, обсяг нового аналогічного документа був значно розширений. Чинний на сьогодні менше року, План заходів з імплементації Угоди про асоціацію містить 1943 пункти. Кожен пункт було «прив'язано» до конкретних статей Угоди про асоціацію, визначено найменування заходу, термін його виконання та відповідальні за виконання органи. Слід зауважити, що План заходів 2017 р. передбачає внесення змін до широкого переліку законодавчих актів України, які регулюють відносини в різних сферах. За задумом Уряду, центральні й місцеві органи виконавчої влади, інші органи державного управління, є відповідальними за виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у межах компетенції і територіальної юрисдикції.

Вони отримали змогу здійснювати послідовні організовані заходи з метою своєчасної реалізації зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у різних сферах суспільних відносин.

Зосереджуючись на регуляторному потенціалі створеної в Україні нормативної основи, доцільно звернути увагу на специфічну особливість, яка притаманна нормативно-правовій регламентації механізмів адаптації правової системи України до вимог і стандартів ЄС. Річ у тім, що з 2004 р. є чинним Закон України № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» (далі – Закон про адаптацію) [9]. Мета зазначеного закону на момент його прийняття полягала в досягненні відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Закон визначав п'ятнадцять пріоритетних напрямів державної політики в частині адаптації національного законодавства України до законодавства ЄС: митне право, законодавство про компанії, банківське право, бухгалтерський облік компаній, податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, довкілля, захист прав споживачів, технічні правила й стандарти, енергетика.

З огляду на зміст Угоди про асоціацію і Плану заходів з її імплементації, аналіз змісту чинного Закону про адаптацію вказує на існування у правовій системі України неузгодженості нормативних орієнтирів здійснення державної політики з модернізації правової системи України в напрямі її адаптації до вимог Угоди про асоціацію. Зокрема, в зазначеному Законі вказано, що політико-правову основу адаптації законодавства України до правової системи ЄС складає Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами від 14 червня 1994 р. [10], яка на сьогодні вже є *не чинною*. Окрім того, положення Закону про адаптацію не враховують зміст Угоди про асоціацію, а також містять прямі посилання на підзаконні акти, які вже *втратили чинність*. Пояснюється це тим, що останні зміни до цього Закону було внесено за три роки до підписання Угоди про асоціацію у 2011 р.

Додатково до наведеного вище, слід враховувати ще одну обставину: Закон про адаптацію, як і План заходів по імплементації Угоди про асоціацію 2017 р. за характером є програмно-стратегічними документами, що визначають концептуальні засади державної політики адаптації законодавства України до *acquis communautaire*. При цьому, Закон про адаптацію 2004 р. має вищу юридичну силу порівняно з Планом заходів. Подібна ситуація деструктивно впливає на впровадження інноваційних механізмів регулювання суспільних відносин в Україні на кшталт стандартів ЄС. Таке явище О.Ф. Скакун характеризує як порушення «інтегральності» (об'єднання) загальних і спеціальних правових явищ у єдине ціле [11, с. 325]. Неприйнятною також видається ситуація, коли на законодавчому рівні діє акт, норми якого є застарілими й неузгодженими з потребами інноваційних змін правової системи України як держави, що інтеграцію до ЄС оголосила пріоритетом своєї зовнішньої і внутрішньої політики. Так чи інакше, але в межах національної правової системи України формально («де-юре») дія Закону про адаптацію передбачає обов'язковість для органів державного управління узгоджувати з ним свої нормативні рішення [12, с. 59]. Тому доцільно якнайшвидше створити такі нормативно-правові засади й техніко-юридичні умови, за яких реалізація його положень, принаймні як у сфері підзаконної нормотворчості, так і у сфері правозастосовної діяльності, буде максимально відповідати найбільш актуальним потребам розвитку країни. Це забезпечить, насамперед, посадових осіб державного апарату, які відповідальні за впровадження положень Угоди про асоціацію, від порушення принципу законності в їх діяльності, від здійснення відповідних юридично некоректних дій, або дій, які можуть мати ознаки, приміром, такого явища як «зловживання правом». Без вирішення проблеми неузгодженості вищевказаних актів законодавства буде завжди існувати потенційна загроза появи в зазначеній сфері і такого негативного явища як «обхід закону» (є видом зловживання правом) [13, с. 14].

Враховуючи наведене вище, є підстави стверджувати, що результативність процесу імплементації положень Угоди про асоціацію в правову систему України високою мірою залежить від рівня досконалості відповідної нормативно-правової основи – основи, збалансованої за змістом, сучасної за характером, націленої на повноцінну реалізацію Україною статусу асоціативного партнера ЄС. У зв'язку із чим існує об'єктивна необхідність скасувати Закон про адаптацію (2004 р.) як застарілий акт, положення якого формують передумови для розробки й прийняття відповідних управлінських рішень. Такий крок буде слугувати формуванню чіткої ієрархічної узгодженості актів системи національного законодавства з питань європейської інтеграції, що дозволить загалом забезпечити, як наголошує І.В. Яковюк, упорядковану й усталену послідовність зміни правової системи й сталість інтеграційного процесу [14, с. 7]. На сьогодні, як ніколи раніше в новітній історії України, доцільно об'єднати зусилля політиків, експертів, вчених-правознавців, громадськості задля того, щоб на законодавчому рівні закріпити правові механізми, які б сприяли прискоренню темпів, підвищенню ефективності імплементації положень Угоди про асоціацію у національну правову систему України.

ПРИМІТКИ

1. Як приклад, можна навести Наказ Міністерства інфраструктури України від 14.10.2014 № 512 «Про організацію роботи з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», Наказ Міністерства охорони здоров'я України 16.12.2014 № 959 «Про затвердження плану заходів Міністерства охорони здоров'я України з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки» та інші.

ЛІТЕРАТУРА

1. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Закон України від 16.09. 2014 р. № 1678-VII // Відомості Верховної Ради України. 2014. № 40. Стаття 2021.

2. 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: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 17 вересня 2014 р. № 847-р // Офіційний вісник України. 2014. № 77. Ст. 2197.
3. Наказ міністерства інфраструктури України від 14.10.2014 № 512 «Про організацію роботи з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» // Офіційний інтернет-сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0512733-14/card2#Card>
4. Про затвердження плану заходів Міністерства охорони здоров'я України з імплементації Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, на 2014–2017 роки: Наказ Міністерства охорони здоров'я України 16.12.2014 № 959 // Офіційний інтернет-сайт Верховної ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/rada/show/v0959282-14>
5. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 // Урядовий кур'єр. 2018. № 52.
6. Акуленко Л. Підсумки року: успіхи та провали у виконанні Угоди про асоціацію [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.eurointegration.com.ua/articles/2017/12/15/7075035/>
7. Минулого року Україна виконала лише 41% завдань за Угодою про асоціацію з Євросоюзом: повідомлення від 23 лютого 2018 р. // Інформаційне агентство «Уніан» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://www.unian.ua/politics/10018520-minulogo-roku-ukrajina-vikonala-lishe-41-zavdan-za-ugodoyu-pro-asociaciju-z-yevrosoyuzom.html>
8. Григоренко Є. І. Конституційні засади проходження військової служби громадянами України: проблеми теорії та практики : монографія / Є. І. Григоренко. Х. : Право, 2010. 280 с.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України № 1629-IV від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. 2004. № 29. Ст. 367.
10. Угода про партнерство та співробітництво між Європейським Союзом та Україною від 14.06.1994 р. // Офіційний Вісник України. № 24. 2006. Ст. 1794.
11. Скаун О.Ф. Теорія держави і права: підручник / О.Ф. Скаун. К.: Алерта; КНТ; ЦУЛ, 2009. 520 с.
12. Теплюк М.О., Ющик О.І. Введення в дію законів України: питання теорії та практики / М. О. Теплюк, О. І. Ющик. Київ : Парламентське вид-во, 2011. 198 с.
13. Шульга А. М. Обхід закону як вид зловживання правом / А. М. Шульга // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2010. № 3. С. 11-20.
14. Яковюк І. В. Теоретичні основи європейської інтеграції / І. В. Яковюк. // Теорія і практика правознавства. 2014. Вип. 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/tipp_2014_2_50

УДК 347.965.3(477)

НОРМАТИВНЕ ЗАКРІПЛЕННЯ ПИТАНЬ АДВОКАТСЬКОЇ ЕТИКИ В УКРАЇНСЬКОМУ ЗАКОНОДАВСТВІ

Стародубцев А. А.,

доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри державно-правових
дисциплін юридичного факультету
Харківського національного університету
імені В.Н. Каразіна

Анотація: у статті розглянуто морально-етичну сферу юридичної діяльності; проаналізовано низку вітчизняних та зарубіжних нормативних документів, у яких закріплено питання адвокатської етики; вказано на окремі недоліки у цій сфері.

Ключові слова: адвокатська етика; правила адвокатської етики; закон; норма; принципи; кодекс.

Аннотация: в статье рассмотрена морально-этическая сфера юридической деятельности; проанализирован ряд отечественных и зарубежных нормативных документов, в которых закреплены вопросы адвокатской этики; указаны отдельные недостатки в этой сфере.

Ключевые слова: адвокатская этика; правила адвокатской этики; закон; норма; принципы, кодекс.

Annotation: the article deals with the moral and ethical sphere of legal activity; analyzed a number of domestic and foreign normative documents, in which issues of lawyer's ethics are fixed; there are some disadvantages in this area.

Key words: law ethics; rules of lawyer's ethics; law; norm; principles; code.

Сфера юридичної діяльності оперує специфічними морально-етичними нормами, які мають велике значення, адже сукупність цих норм складає етику юриста, що дає, в свою чергу, уявлення про його професійний статус. У чому ж полягають відмінності між поняттями етики та моралі. Мораль – це сукупність норм і правил поведінки в суспільстві, забезпечених силою суспільного примусу. Етика дає систематичне, наукове уявлення про мораль.