

УДК 341.171

І.В. СУХОДУБОВА, Науково-дослідний інститут державного будівництва і місцевого самоврядування НАПрН України

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ACQUIS ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ключові слова: адаптація законодавства, Європейський Союз, *acquis* Європейського Союзу, співробітництво з Європейським Союзом, європейська інтеграція

Стратегічним незмінним зовнішньополітичним пріоритетом України з 1993 р. [1] є набуття членства в Європейському Союзі. Важливість цього напрямку обумовлена, з одного боку, постійним зростанням ролі та значення вказаного унікального міждержавного об'єднання як у міжнародній економіці, так і у світовій геополітиці. З іншого боку, незмінність європейського вибору України зумовлена «самим фактом цивілізаційної приналежності до спільноти європейських народів. Інтеграція в європейський політичний, економічний і гуманітарний простір є стратегічним орієнтиром і системоутворюючим чинником розвитку держави» [2, с.186]. На сьогодні правову основу відносин між Україною та ЄС становить Угода про партнерство та співробітництво від 14.06.1994 р. [3] (далі – УПС), однак 30.03.2012 р. парафоровано текст нового міжнародного договору (Угоди про асоціацію), що передбачає значно більший ступінь інтеграції України до ЄС шляхом створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі, посилення політичного та економічного співробітництва, а також здійснення заходів щодо зближення законодавства України та практики його застосування до *acquis* Союзу.

Відзначимо, що пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейсько-

го Союзу є адаптація законодавства України до норм права ЄС, що є однією серед найважливіших умов набуття членства у Союзі. Більше того, необхідність узгодження законодавства України з нормами права ЄС розглядається передумовою співробітництва сторін, на що особливо наголошується у ст.51 УПС. Разом із тим не викликає сумніву, що ефективність процесу європейської інтеграції України, забезпечення входження України до європейського політичного, економічного та правового простору потребує належного інституційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* Союзу. У зв'язку з цим питання оптимізації системи органів, що забезпечують адаптацію законодавства України до норм права ЄС, перебувають в центрі уваги вітчизняної науки. Зокрема, варто відзначити комплексні праці Т.О. Білозерської, І.П. Катеринчука, Я.М. Костюченка, М. М.Микієвича, Ю.В. Мовчан, Н.В. Сюр, В.В. Трюхана [4–9] та ін. Однак динаміка розвитку правового регулювання процесів європейської інтеграції України вимагає подальших наукових розвідок, що відповідають сучасному етапу державотворення. Завданнями статті є визначення системи органів державної влади, що забезпечують процес адаптації законодавства України до норм права ЄС з огляду на сучасний стан розвитку правових відносин з Європейським Союзом, з'ясування недоліків існуючої інституційної системи адаптації законодавства України до *acquis* Союзу та надання науково-обґрунтованих пропозицій щодо оптимізації такої системи.

Передусім зазначимо, що правові засади функціонування системи органів державної влади, що забезпечують процес адаптації законодавства України до норм права ЄС, визначаються Конституцією України, Указом Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 р. [10]; Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Єв-

ропейського Союзу» від 18.03.2004 р. [11]; Розпорядженням Президента України «Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу» від 27.06.1999 р. [12]; Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15.10.2004 р. [13]; Протокольним рішенням Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС від 10.06.2011 р. № 7 [14], яким затверджено Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС у конкретних сферах; Наказом Міністерства юстиції України «Про впорядкування процесу здійснення експертизи проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire*» від 28.04.2005 р. [15] тощо.

Зазначимо, що інституціональний механізм забезпечення адаптації законодавства України до норм права ЄС визначений Розділом VIII Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», відповідно до якого його утворюють Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Уповноважений центральний орган державної влади у сфері адаптації законодавства та Координаційна рада з питань адаптації законодавства. Однак зі змісту інших нормативних актів, можна зробити висновок, що він не обмежується вищевказаними органами. Так, серед органів державної влади, що забезпечують процес адаптації законодавства України до норм права ЄС, важливе місце відводиться Президенту України як голові держави та гаранту дотримання національних інтересів, що обіймає центральне місце у зовнішньополітичній діяльності України. Так, зі ст.106 до Конституції України випливає, що Президент України представляє дер-

жаву у відносинах з Європейським Союзом, здійснює керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави; утворює, реорганізовує та ліквідує за поданням Прем'єр-міністра України міністерства та інші центральні органи виконавчої влади, діяльність яких пов'язана з адаптацією законодавства; підписує або ветоє закони, видає укази та розпорядження, що стосуються адаптації законодавства; має право законодавчої ініціативи щодо адаптації законодавства тощо. Разом із тим згідно з Законом «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [11] Президент України не віднесений до інституціонального механізму забезпечення адаптації законодавства України.

Іншим вищим органом державної влади є Верховна Рада України, яка відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є одним із органів, відповідальних за узгодження законодавства. Зокрема, вона забезпечує виконання Програми з питань, які належать до компетенції Верховної Ради України; розглядає проекти законів України, розроблені на виконання Програми; визначає цілі та завдання другого та наступних етапів виконання Програми, встановлює їх часові межі; у разі потреби вносить зміни до Програми; щороку заслуховує доповідь про стан виконання Програми; забезпечує експертизу внесених до Верховної Ради України всіма суб'єктами права законодавчої ініціативи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* (Розділ VIII).

У складі Верховної Ради України поряд із Комітетом у закордонних справах діє Комітет з питань європейської інтеграції, що здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень Верховної Ради України, та виконує контрольні функції у відповідних сферах відання щодо участі України в міжнародних інтеграційних процесах, пов'язаних з

діяльністю Європейського Союзу; адаптації українського законодавства до законодавства ЄС. Подібні комітети діють у складі абсолютної більшості парламентів держав-членів ЄС, зокрема в Словацькій Республіці, Чеській Республіці, Словенії [16, с.251].

Третім органом загальної компетенції є Кабінет міністрів України, який згідно ст.ст.93, 116, 117 Конституції забезпечує здійснення зовнішньої політики держави в сфері європейської інтеграції та забезпечує виконання законів України та актів Президента України у цій сфері та має право законодавчої ініціативи. Він також вживає заходів із виконання Програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС (крім питань, віднесених до компетенції Верховної Ради України); затверджує після погодження з Комітетом Верховної Ради України з питань європейської інтеграції щорічний план заходів з виконання Програми; передбачає щороку в проектах Державного бюджету України витрати на фінансування заходів із виконання Програми [11].

Спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є Міністерство юстиції України [17]. Варто звернути увагу, що практика забезпечення адаптації законодавства через спеціалізоване юридичне міністерство була поширеною також у деяких країнах, що вступили до ЄС у 2004 та 2007 рр. Зокрема, в Угорщині та Естонії Міністерство юстиції координувало узгодження національного права до права ЄС та здійснювало моніторинг законопроектів, виконання національних стратегій у сфері європейської інтеграції [16, с.255].

Зокрема, Мін'юст України розробляє за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України та з власної ініціативи проекти законів та інших нормативно-правових актів у сфері європейської інтеграції; розробляє пропозиції щодо вдосконалення законодавства та подає їх у встановлено-

му порядку на розгляд Кабінету Міністрів України; організовує роботу з підготовки щорічного плану заходів щодо виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, проводить моніторинг її виконання; здійснює науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, переклад актів *acquis communautaire* українською мовою, оновлення глосарія термінів *acquis communautaire*.

Однією з найважливіших функцій Мін'юсту України у процесі адаптації є здійснення обов'язкової юридичної експертизи «кожного законопроекту, внесеного до Верховної Ради», що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, на предмет відповідності *acquis communautaire* (Розділ IX) [11].

До органів спеціальної компетенції, діяльність яких зосереджена на реалізації процесу адаптації законодавства, варто віднести також Міністерство закордонних справ України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України, у складі яких функціонують спеціальні структурні підрозділи, діяльність яких безпосередньо зосереджена на адаптації національного законодавства до *acquis* ЄС.

Так, відповідно до Указу Президента України [18] МЗС є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади у формуванні та забезпеченні реалізації державної політики у сфері європейської інтеграції. Одним із завдань функціонування визначена участь у формуванні та реалізації державної політики, спрямованої на інтеграцію України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. МЗС України відповідно до покладених на нього завдань розробляє проекти нормативно-

правових актів у сфері європейської інтеграції; бере участь у приведенні законодавства України у відповідність із зобов'язаннями України, що випливають з УПС, погоджує проекти законів, інших нормативно-правових актів з питань зовнішньополітичної діяльності у цій сфері тощо.

До органів спеціальної компетенції, на нашу думку, необхідно віднести також Міністерство економічного розвитку і торгівлі України з огляду на важливість економічної складової у процесі адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Так, відповідно до Указу Президента України [19] зазначене Міністерство є головним органом у системі центральних органів виконавчої влади міжвідомчої координації з питань економічного і соціального співробітництва України з Європейським Союзом, яке забезпечує в межах своїх повноважень адаптацію законодавства України до законодавства ЄС. У складі Міністерства функціонує Урядовий уповноважений з питань європейської інтеграції, Сектор забезпечення роботи Урядового уповноваженого з питань європейської інтеграції, Департамент співробітництва з Європейським Союзом [20].

До центральних органів виконавчої влади галузевої компетенції, належать відповідні міністерства, комітети, комісії, інспекції, повноваження яких стосуються конкретних 16 сфер, визначених ст. 51 УПС, у межах яких здійснюється адаптація законодавства України. Так, у сфері митного права йдеться про Державну митну службу України, Міністерство фінансів, Міністерство інфраструктури, Антимонопольний комітет, Державну прикордонну службу; у сфері енергетики – Міністерство енергетики та вугільної промисловості, Міністерство фінансів, Державну інспекцію ядерного регулювання, Національну комісію регулювання електроенергетики, Міністерство екології та природних ресурсів, Міністерство надзвичайних ситуацій; у сфері транспорту – Міністерство інфраструктури, Міністерство внутрішніх справ,

Міністерство фінансів [14] тощо. Зокрема, відповідно до Указу Президента України [21], серед основних завдань Міністерства інфраструктури визначено адаптацію національного законодавства до законодавства Європейського Союзу з питань, що належать до компетенції Міністерства; здійснення заходів щодо імплементації в національне законодавство положень УПС. Окрім того, згідно з ч. 3 Розділу IX Загальнодержавної програми адаптації законодавства [11] відповідні міністерства та інші центральні органи виконавчої влади здійснюють експертизу проектів нормативно-правових актів, що ними ухвалюються, на предмет відповідності нормам права ЄС.

У рамках інституційної структури адаптації законодавства України функціонують також координаційні органи, що формуються з представників інших вищих та центральних органів та забезпечують взаємодію органів державної влади у сфері європейської інтеграції. Серед таких органів – Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – Координаційна рада), заснована у 1998 р., до складу якої входять Прем'єр-міністр України, Міністр економічного розвитку і торгівлі, Міністр юстиції України, керівники центральних органів виконавчої влади, а також за згодою Голова Національного банку, Голова Комітету Верховної Ради з питань європейської інтеграції, а також Голова Ради підприємців при Кабінеті Міністрів України та представник Спільного представницького органу сторони роботодавців на національному рівні. На сьогодні Координаційна рада діє згідно з Постановою Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15.10.2004 р. [13] із метою забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Її рішення є

обов'язковими для розгляду центральними та місцевими органами виконавчої влади, що вказує на важливий правовий статус останньої.

На сьогодні Координаційна рада є основним центром взаємодії органів виконавчої влади, однак функції щодо здійснення координації у відповідних сферах також покладено на Міністерство закордонних справ України, Міністерство юстиції України та Міністерство економічного розвитку і торгівлі України. Крім того, спільним Наказом Міністерства закордонних справ України та Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України було запроваджено Спільну координаційну раду з питань міжнародного економічного співробітництва [22].

Провівши дослідження внутрішньодержавної системи органів, що забезпечують процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС, можна зробити висновок, що її особливість полягає у відсутності єдиного постійно діючого центрального органу державної влади, діяльність якої зосереджується виключно на питаннях цієї складової процесу інтеграції України. Разом із тим у низці держав Центральної та Східної Європи, що успішно набули членство у ЄС у 2004 та 2007 рр., на передвступному етапі були запроваджені окремі спеціалізовані органи державної влади: Секретаріат Урядового уповноваженого з питань європейської інтеграції і іноземної допомоги Республіки Польща; Департамент відповідності з правом ЄС Чеської республіки; Управління європейських справ Словенії; Управління Європейської інтеграції Естонії; бюро європейської інтеграції Латвії; Міністерство європейських справ Литви [16, с.263] тощо.

У зв'язку з викладеним вважаємо, що з огляду на можливе подальше поглиблення правових відносин з Європейським Союзом доцільним є заснування спеціального постійно діючого органу виконавчої влади, діяльність якого стосувалася виключно на забезпеченні процесу адаптації законодавства

України до норм права Союзу, який би також координував діяльність інших органів державної влади України у цій сфері. Це обумовлено як значним «професійним» навантаженням вищих органів державної влади України, так і важливістю самої адаптації законодавства України, що є пріоритетною складовою процесу інтеграції у ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Постанова Верховної Ради України «Про Основні напрями зовнішньої політики України» : від 02.07.1993 р., № 3360-XII // ВВР України. – 1993. – № 37. – Ст. 379.
2. Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2012 році : Щорічне Послання Президента України до Верховної Ради України. – К. : НІСД, 2012. – 256 с.
3. Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами : від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
4. Білозерська Т. О. Адміністративно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу у сучасних умовах : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / Т. О. Білозерська ; Нац. ун-т біоресурсів і природокористування України. – К., 2009. – 24 с.
5. Катеринчук І. П. Організаційно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в правоохоронній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. П. Катеринчук; ДНДІ МВС України. – К., 2010. – 18 с.
6. Костюченко Я. М. Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Я. М. Костюченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 18 с.
7. Мовчан Ю. В. Міжнародно-правове регулювання інтеграційних процесів в Євро-

пейському Союзі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Ю. В. Мовчан ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – К., 2010. – 20 с.

8. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.

9. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна ЄС / В. Трюхан // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. – 2011. – № 4. – С. 230–241.

10. Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» : від 11.06.1998 р., № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

11. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» : від 18.03.2004 р., № 1629-IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

12. Розпорядження Президента України «Про Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу» : від 27.06.1999 р., № 151/99-рп // Офіційний вісник України. – 1999. – № 27. – Ст. 1323.

13. Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» : від 15.10.2004 р., № 1365 // Офіційний вісник України. – 2004. – № 42. – Ст. 2763.

14. Перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС / затв. Протокольним рішенням Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС : від 10.06.2011 р., № 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:

http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=223287414&cat_id=223281453.

15. Наказ Міністерства юстиції України «Про впорядкування процесу здійснення експертизи проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire*» : від 28.04.2005 р., № 42/5 // Офіційний вісник України. – 2005. – № 18. – Ст. 958.

16. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : Слово, 2005. – 320 с.

17. Указ Президента України «Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України» : від 06.04.2011 р., № 395/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 28. – Ст. 1162.

18. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство закордонних справ України» : від 06.04.2011 р., № 381/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 29. – Ст. 1220.

19. Указ Президента України «Про Міністерство економічного розвитку і торгівлі України» : від 31.05.2011 р., № 634/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 41. – Ст. 1666.

20. Наказ Міністерства економічного розвитку і торгівлі України «Про структуру центрального апарату Міністерства економічного розвитку і торгівлі України» : від 30.06.2011 р., № 26 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.me.gov.ua/control/publish/article/main?art_id=186162&cat_id=147302.

21. Указ Президента України «Про Положення про Міністерство інфраструктури України» : від 12.05.2011 р., № 581/2011 // Офіційний вісник України. – 2011. – № 37. – Ст. 1513.

22. Наказ Міністерства Закордонних справ України та Міністерство економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження Положення про Спільну координаційну раду з питань міжнародного еко-

номічного співробітництва Міністерства закордонних справ і Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції» : від 10.10.2001 р., № 189/233 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uazakon.com/documents/date_7m/pg_iuwwsm.htm.

Суходубова І. В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до acquis Європейського Союзу / І. В. Суходубова // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 885–891 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://arhive.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2012-4/12civdec.pdf>

Визначено систему органів державної влади, що забезпечують процес адаптації законодавства України до норм права ЄС з урахуванням сучасного стану розвитку правових відносин із Європейським Союзом. Обґрунтовується необхідність заснування окремого постійно діючого органу державної влади, діяльність якого безпосередньо спрямована на забезпеченні адаптації законодавства України до acquis Союзу з огляду на поглиблення співробітництва з ЄС за Угодою про асоціацію.

Суходубова І.В. Институциональное обеспечение адаптации законодательства Украины к acquis Европейского Союза

Определена система органов государственной власти, которая обеспечивает процесс адаптации законодательства Украины к нормам права ЕС с учетом современного состояния развития правовых отношений с Европейским Союзом. Обосновывается необходимость учреждения отдельного постоянно действующего органа государственной власти, деятельность которого будет непосредственно направлена на обеспечение адаптации законодательства Украины к acquis Союза в связи с углублением сотрудничества с ЕС согласно с Соглашением об ассоциации.

Sukhodubova I.V. Institutional Basis of Adaptation of the Ukrainian Legislation to European Union Acquis

With the system of the state bodies provided the process of adaptation of the Ukrainian legislation to the EU law according to the modern stage of its legal relations with the European Union deals. The author proves the necessity to establish a separate permanent state institution witch should assure adaptation of the Ukrainian legislation to the EU acquis directly pursuant to the Association Agreement.

Форум