

**АДАПТАЦІЯ
ЗАКОНОДАВСТВА
УКРАЇНИ ДО
ЗАКОНОДАВСТВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ: СТАН,
ПРОБЛЕМИ ТА
ПЕРСПЕКТИВИ**

Інтеграцію України до Європейського Союзу проголошено пріоритетним напрямом зовнішньополітичного курсу держави. Основи зовнішньої політики України, механізм і тактику втілення її європейського вектору визначає низка документів, зокрема: Конституція України (ст.18); Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями зовнішньої політики України" від 2 липня 1993р., яка підкреслює, що "перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах"¹; Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (УПС), підписана 16 червня 1994р.; Стратегія інтеграції України до ЄС, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998р. №615/98; Програма інтеграції України до ЄС, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2000р. №1072/2000 та ін.

**КОСТЮК С. М.,
здобувач**

*Чернівецький
національний
університет
імені Юрія Федьковича*

**ІСТЯГІНА Н. О.,
помічник прокурора
Подільського району
м.Кієва**

Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства із правовими нормами ЄС. Зближення за-

конодавства України із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках Євросоюзу і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС, що є її головним зовнішньополітичним пріоритетом у середньостроковому вимірі.

В цій статті, на основі нормативно-правових актів українського права, УПС, узагальнення оцінок експертів, автори аналізують українську практику адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС, роблять висновки та вносять пропозиції щодо підвищення ефективності цього процесу.

Згідно п.1 ст.51 УПС, Україна та ЄС визнали, що "важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства"². Однак, конкретні терміни виконання взятих Україною зобов'язань не зазначені. В п.2 ст.51 УПС визначено ті галузі, в яких матиме місце приблизна адекватність законів: "закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу, бухгалтерський облік компаній і податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупки, охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин, навколишнє середовище, захист прав споживачів, непряме оподаткування, технічні правила і стандарти, закони та інструкції стосовно ядерної енергії, транспорт"³.

Враховуючи наведене вище, керівництвом держави розпочато роботу з метою систематизації заходів щодо інтеграції України в європейський правовий простір та виконання нею зобов'язань, взятих в рамках УПС. Президентом України затверджено низку Указів, зокрема: "Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством від 24 лютого 1998р. №148/98; "Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС" від 11 червня 1998р. №615/98; "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади" від 9 лютого 1999р. №145/99 та "Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 30 серпня 2000р. №1033/2000. Серед інших заходів – Постанови Кабінету Міністрів України "Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 12 червня 1998р. №852;

"Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 12 листопада 1998р. №1773 та "Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 16 серпня 1999р. №1496. Ці документи заклали фундамент внутрішнього забезпечення процесу адаптації. Для його прискорення буде прийнято та затверджено законом Національну програму адаптації законодавства до стандартів ЄС. Таким чином, створюється така система в механізмі правотворчості в Україні, яка забезпечуватиме розробку і прийняття всіх без виключення нормативно-правових актів у відповідності до стандартів права ЄС та країн-членів (див. таблицю). Вже розпочато роботу по адаптації законодавства щодо скасування експортних мит, обмеження підвищення експортних тарифів, скасування спецекспорту, уніфікації ставок акцизних зборів на товари вітчизняного виробництва та ін., імпорт.

Інституції, які задіяні в процесі адаптації законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу

Назва	Основні функції
Верховна Рада України	Законодавча діяльність
Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС	Політичний діалог з парламентарями ЄС
Президент України	Керівництво процесом адаптації
Національна рада з питань адаптації законодавства до законодавства ЄС	Пропозиції із виконання зобов'язань за УПС, координація, моніторинг, аналіз, узгодження проектів нормативно-правових актів
Кабінет Міністрів України	Планування, координація, контроль нормотворчої діяльності органів виконавчої влади
Інститут нормотворчої діяльності (при Кабінеті Міністрів України)	Наукове обґрунтування законопроектної роботи
Міністерство юстиції України	Планування законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності
Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС (при Мін'юсті України)	Пропозиції щодо стратегії адаптації, рекомендацій до проектів нормативно-правових актів; правова експертиза
Центр порівняльного права (при Мін'юсті України)	Секретаріат Міжвідомчої координаційної ради
Центр перекладів актів європейського права (при Мін'юсті України)	Переклад міжнародних договорів, законодавства ЄС, аналітичних матеріалів

Українська частина Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС	Узгодження галузевої співпраці
Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (Підкомітет з адаптації законодавства)	Аналіз актів законодавства України з метою приведення їх у відповідність до УПС; вироблення пропозиції щодо адаптації; реалізація галузевої співпраці
Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства	Консультації органам державної влади, незалежна експертиза законопроектів
Міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування	Реалізація галузевого співробітництва між Україною та ЄС, імплементація УПС

З таблиці видно: процес адаптації вимагає спільних зусиль всіх гілок влади в Україні. Обсяг робіт вражає. За експертними даними, для входження у правове поле Європи Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни майже до 4.000 законів та інших нормативно-правових актів⁴. Адаптація національного законодавства пов'язана також із розв'язанням цілої низки організаційних, кадрових, фінансових, методологічних, інформаційних і наукових питань та координацією діяльності органів державної влади. Цікавими в цьому контексті є результати загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова. Так, 42% громадян вважають найбільш послідовним прихильником руху України до Європи Президента України, 11% – Уряд і лише 3% – Верховну Раду⁵. В результаті невисокого рівня довіри до Парламенту, розбіжностей, а нерідко й відкритого протистояння між гілками влади щодо зовнішньополітичних пріоритетів України, результативність законотворчого процесу є доволі низькою. Наприклад, за період першої-п'ятої сесії (II-III скликання) ВР України на розгляд парламенту внесено 1745 законопроектів, з яких прийнято тільки 615⁶. Досі не прийняті Податковий, Митний, нові Цивільний, Земельний, Кримінальний та Кримінально-процесуальний кодекси України, інші важливі законодавчі акти. Водночас, згідно Концепції розвитку законодавства України до 2005 року має бути підготовлено і прийнято близько 300 законів⁷. Крім того, досить часто прийняті документи не відповідають "євростандартам". Проведений комплексний юридичний та економічний аналіз виконання Україною її зобов'язань згідно УПС засвідчує серйозні порушення, неузгодженості і протиріччя між прийнятими нормативно-правовими актами та стандартами і нормами права ЄС. А в таких важливих сферах, як підприємницька діяльність та інвестиції, поточні платежі та капітал, конкуренція та захист власності, не було прийнято відповідно до вимог ЄС жодного нормативно-правового акту⁸. За оцінкою заступника голови Комітету ВР України у закордонних справах І.Мусієнка, українське законодавство відповідає лише 300-400 стандартам із 10.000 стандартів ЄС⁹.

Важливою проблемою процесу наближення українського законодавства до правової системи ЄС є відсутність цілісного законодавчого поля в Україні. Як наслідок, існуюча законодавча база є суперечливою, нестабільною і малозрозумілою. Так, із 30 тис. нормативно-правових актів, що діють в Україні, закони складають лише 4,6%¹⁰. Наприклад, іноземну підприємницьку діяльність в Україні регулюють понад 130 законодавчих актів. За відсутності Закону України "Про Кабінет Міністрів України", сьогодні діяльність Уряду регулюють 440 законів, повноваження Прем'єр-міністра понад 250 законів¹¹. Проблема полягає не стільки в кількісних показниках, скільки у якісному змісті законодавства, адже в ЄС особливе значення приділяється саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт повинен бути: чітким, без зайвої довжини, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що роблять акт складним для читання.

Ускладнює формування дієвої правової системи України також відсутність ефективного механізму імплементації чинних нормативно-правових актів. Як зазначив експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В.П'ятницький "головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці"¹².

За оцінками експертів, членство України в МПА СНД не сприяє гармонізації національного законодавства з правовим полем ЄС. Більше того, участь в Міжпарламентській Асамблеї СНД обмежує національний суверенітет, створює можливість втручання у внутрішні справи. Діяльність МПА матиме наслідком формування міждержавної нормативно-правової бази на території СНД, яка перебуватиме значною мірою поза загальноновизнаним міжнародно-правовим полем¹³.

Належної уваги потребує проблема підготовки фахівців з європейського права. Очевидно, що лише Інститут європейського права Одеської національної юридичної академії України не здатний забезпечити підготовку спеціалістів в області європейського права. Наприклад в Росії (вступ до ЄС не проголошено пріоритетом РФ) дослідженнями цих проблем займається низка російських науководослідних та академічних установ: Інститут Європи РАН, Інститут європейського права, Центр порівняльного права при МДІМВ, Асоціація європейських досліджень, Академічний правовий університет при Інституті держава і права РАН¹⁴.

Україна, на жаль, знаходиться ще далеко від європейських стандартів правової регламентації. Процес адаптації українського законодавства уповільнюється об'єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою, корупцією в органах державної влади, бюрократичною системою, поширенням серед владної еліти "радянських" стереотипів. Крім того, інтеграція з європейською системою права відбувається на фоні правової реформи в Україні. Навіть за найсприятливіших умов, процес адаптації законодавства щонайменше триватиме 4-5 років.

Вагомим внеском в наближення українського законодавства до європейських норм права є членство України в Раді Європи, адже конвенції цієї організації встановлюють спільні правові стандарти, в т.ч. й для країн-членів ЄС. Україною ратифіковано близько 30 конвенцій РЄ. Розпорядженням Президента України утворено Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів РЄ тощо.

Формування правового поля держави є тривалим соціальним процесом, що органічно пов'язаний зі змінами у всіх інших сферах життя суспільства. Штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння. На нашу думку, більш ефективному процесові наближення правового поля держави до стандартів права ЄС, а також створенню єдиної, цілісної системи законодавства України сприятиме **комплексне втілення низки заходів**, серед яких: розробка т.зв. "гармонограм" – графіків роботи з гармонізації законодавства для окремих галузей права; прийняття необхідних кодексів; видання Україною "Білої книги", зустрічної ЄС;¹⁵ створення українсько-європейського глосарію юридичної термінології; підготовка фахівців з європейського права, лінгвістів, активне залучення іноземних експертів та максимальне використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації законодавства (п.3 ст.51 УПС); поглиблення співпраці з міжнародними організаціями (ООН, РЄ, ОБСЄ, ЦЄІ та ін.).

Безумовно, процес адаптації законодавства вимагає посилення аналітичної складової. Цьому сприятиме максимальне використання потенціалу науково-дослідних інституцій та неурядових аналітичних центрів. Органи державної влади повинні співпрацювати з "мозковими центрами" для отримання допомоги при вирішенні суперечливих питань, розробки практичних рекомендацій з урахуванням інтересів та особливостей України, прийнятті рішень серйозної політичної природи та ін. Прикладом такої співпраці є ефективне функціонування комітету з питання європейської інтеграції польського Сейму.

Адаптація чинного українського законодавства до законодавства ЄС – обов'язкова передумова успішної реалізації європейських прагнень Ук-

раїни. Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також врахування досвіду асоційованих країн ЄС дасть позитивний результат.

ПОСИЛАННЯ

- ¹ Відомості Верховної Ради України. – 1993. – №35. – С.2.
- ² Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством від 16 червня 1994 року. – Київ, Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. – С.27.
- ³ Там само.
- ⁴ Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України // Право України. – 2001. – № 2. – С.28.
- ⁵ Пашков М., Чалий В. Україна на шляху європейської інтеграції: соціологічне опитування УЦЕПД // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 9. – С.5.
- ⁶ За даними Головного організаційного Управління Верховної Ради України, станом на 01.06.2000р.
- ⁷ Концепція розвитку законодавства України на період 1996 – 2005рр., Орієнтовна програма законопроектних робіт в Україні на період 1996 – 2005 років. – К., 1996. – С.60-71.
- ⁸ Зобов'язання України за Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Аналіз, проведений Групою імплементації УПС Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства. – березень 2000.
- ⁹ Міжнародна конференція "Європейська інтеграція: парламентський вимір", – 13-14 жовтня 2000 року. – К., 2000.
- ¹⁰ Панченко О. Украина живет по закону на 4,6% // День. – 1999 р. – 7 жовтня. – С.2.
- ¹¹ Міжнародний імідж України: міфи і реалії // Національна безпека і оборона. – 2000. – №3. – С.25.
- ¹² Fundamental Reform for Future Integration // The Day. – June 6, 2000. – №18. – P.5.
- ¹³ Аналітичні матеріали Національного інституту стратегічних досліджень при РНБО України, присвячені загальній оцінці установчих документів Міжпарламентської Асамблеї СНД на предмет їх відповідності національним інтересам України. – жовтень 1995.
- ¹⁴ Топорнин Б. Европейское право. – М., 1999.
- ¹⁵ Міжнародна науково-практична конференція "Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом" // Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 1998.