

УДК 341.171(477)

Т.О. БІЛОЗЕРСЬКА

Київський міжнародний університет

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО НОРМ ТА СТАНДАРТІВ ЄС¹

Визначено достатньо повний перелік інституцій, відповідальних за якісне та належне ведення процесу адаптації законодавства України до європейських норм та стандартів. З нових позицій системно досліджено роль та місце окремих інституцій в системі органів виконавчої влади, на які покладено відповідальність за належне забезпечення та реалізацію процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС та розробку механізму впровадження адаптованого законодавства. Обґрунтовано доцільність участі інститутів громадянського суспільства у формуванні інституційного механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Бажаючи України набути повноправного членства в Європейському Союзі (далі - ЄС) та налагодити ефективне співробітництво у пріоритетних напрямках об'єктивно вимагає від України приєднання до європейських нормативно-правових актів, що постають правовою базою ЄС, шляхом приведення національного законодавства у відповідність до європейських норм та стандартів. Таким чином, усвідомлюючи надзвичайну важливість та перспективність майбутнього членства в ЄС для України, ще у 1994 році між Європейськими Співтовариствами, їх державами-членами та Україною було підписано Угоду про партнерство та співробітництво [1], де зазначалося, що важливою умовою зміцнення та поглиблення зв'язків між Україною та ЄС постає вжиття спеціальних заходів щодо зближення існуючого та майбутнього законодавства України з законодавством ЄС. В Україні цей процес отримав назву "адаптація". Актуальність даного дослідження полягає у тому, що відповідно до третього Копенгагенського критерію адаптація національного законодавства є обов'язковою для усіх країн-кандидатів на вступ до ЄС та постає однією із головних передумов набуття членства.

Слід зазначити, що діяльність з адаптації національного законодавства відповідно до вимог та стандартів ЄС з наступним обов'язковим впровадженням адаптованого законодавства повинна бути певід'ємною складовою частиною узгодженої та скоординованої діяльності органів державної влади України, які складають інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. До того ж, слід зазначити, що крім інституційного механізму адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, існує ще й функціональний механізм, який включає до себе правотворчу, правозастосовчу, правотлумаччу та правореалізаційну діяльність тих органів, що входять до інституційного механізму [2, с.173]. На нашу думку, ці два механізми постають взаємопов'язаними один із одним, оскільки тільки завдяки добре розробленому та налагодженому функціональному механізму можливе якісне та своєчасне відтворення зв'язків між відповідними органами, тобто налагодження відносин між ними.

Таким чином, враховуючи надзвичайну важливість і значущість ефективного та своєчасного проведення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, метою роботи було визначено дослідження складових

елементів інституційного механізму адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС (тобто компетенції органів державної влади України та громадських організацій, відповідальних за якісну та своєчасну реалізацію процесу адаптації), вивчення проблем, що заважають більш ефективній діяльності усіх органів, які функціонують у зазначеній сфері, її виведенню цієї діяльності на якісно новий рівень та визначення іпзки адміністративно-правових та організаційних заходів, спрямованих на усунення та нейтралізацію існуючих проблем.

Наукова новизна проведеного дослідження полягає у тому, що воно постає одним із перших комплексних досліджень інституційного механізму адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС; у ньому визначено достатньо повний перелік інституцій, відповідальних за якісне та належне ведення процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС; проаналізовано з нових позицій діяльність деяких із них та запропоновано внесення певних змін та доповнень до законодавства України, своєчасне врахування яких виведе процес адаптації на якісно новий рівень; обґрунтовано доцільність участі інститутів громадянського суспільства у формуванні інституційного механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

На законодавчому рівні перелік органів державної влади, відповідальних за належне здійснення процесу адаптації національного законодавства до стандартів ЄС, їх компетенція та розподіл повноважень визначені у Законі України від 18.03.2004 року "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС" [3], Постанові Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 р., № 1496 "Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" [4], Постанові Кабінету Міністрів України від 15.10.2004 р., № 1365 "Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" [5]. Аналіз зазначених нормативно-правових актів України та відповідних праць науковців (наприклад, С. Коспока, Н. Істягної, О. Зеркаль, Т. Качки) [6, 7] дозволив усвідомити та визначити достатньо повний перелік (що сформувався за роки незалежності України) інституцій, відповідальних за якісне та належне ведення процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС:

- Верховна Рада України (у тому числі Комітет з питань європейської інтеграції), на яку покладено обов'язок законодавчого забезпечення процесу адаптації національного

¹ Первинна рекомендація з напрямку досліджень: докт. юрид. наук Арістова І.В. (ХНУВС).

законодавства, виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, визначення цілей, завдань та часових меж етапів адаптації законодавства України забезпечення експертизи законопроектів на їх відповідність *acquis communautaire* та ін.;

- Президент України, який здійснює загальне керівництво процесом адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС;

- Кабінет Міністрів України (у тому числі Урядовий комітет з питань правової політики, оборони, міжнародного співробітництва та європейської інтеграції та Управління з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України), який займається щорічним плануванням заходів, спрямованих на виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, координацією та контролем за нормотворчою діяльністю центральних органів виконавчої влади;

- Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС, на який покладено обов'язок налагодження політичного діалогу між Україною та ЄС на парламентському рівні;

- Координаційна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС, яка здійснює координацію діяльності усіх органів державної влади України щодо адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС;

- Українська частина Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС, яка займається налагодженням політичного діалогу між Україною та ЄС на міністерському рівні, вирішує проблемні питання співробітництва між Україною та ЄС, у тому числі у сфері адаптації законодавства;

- Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС, на яку покладено обов'язок забезпечення сприяння діяльності Української частини Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС;

- Міністерство юстиції України (у тому числі Державний департамент з питань адаптації законодавства), на яке покладається планування законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності міністерств й інших центральних органів виконавчої влади та контроль за цією діяльністю;

- Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування, відповідальні за реалізацію галузевого співробітництва між Україною та ЄС, а також імплементацію УПС. Слід підкреслити, що кожен центральний орган виконавчої влади відповідає за належну реалізацію процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС у конкретній сфері;

- Українсько-Європейський дорадчий центр з питань законодавства, на який покладено завдання сприяння процесу адаптації законодавства та інтеграції України в європейську структуру.

Виходячи із вищевказаного, можна зробити висновок, що належне здійснення процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС вимагає узгоджених спільних зусиль усіх органів державної влади в Україні, спрямованих на створення, з урахуванням норм європейської системи права, цілісного законодавчого поля в Україні з обов'язковою подальшою розробкою й впровадженням ефективного механізму застосування адаптованого законодавства у практичній діяльності. У рамках даного дослідження вважалося за можливе більш детально розглянути повноваження окремих інституцій (зокрема органів виконавчої влади), відповідальних за належну розробку, забезпечення та реалізацію процесу адаптації національного законодавства до законодавства ЄС.

Так, у роботі вважалося за необхідне детальніше висвітлити завдання, повноваження та діяльність Міністерства юстиції України у сфері адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, яке постає головним органом у системі центральних органів виконавчої влади із забезпечення реалізації державної правової політики. Отже, виконання функцій координації та контролю за діяльністю органів виконавчої влади у сфері адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС покладається саме на Міністерство юстиції України. Аналіз переліку завдань, що стоять перед Міністерством юстиції України у сфері, що аналізується, дозволяє стверджувати, що з метою якісного та своєчасного забезпечення зазначеного процесу цей орган уповноважений: готувати спільно з міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, науковими установами проєкти концепцій адаптації законодавства та їх наукове обґрунтування з урахуванням світового досвіду; проводити експертизу (готувати висновки) щодо відповідності *acquis communautaire* проєктів законів та інших нормативно-правових актів, що за предметом регулювання належать до сфер, відносини в яких регулюються правом ЄС; організувати роботу з підготовки щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, проводити моніторинг виконання, здійснювати науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення її виконання; розробляти за поданням міністерств, інших центральних органів виконавчої влади щорічні плани законопроектної роботи у сфері адаптації законодавства, координувати нормотворчу діяльність в центральних органах виконавчої влади, здійснювати контроль за такою діяльністю; взаємодіяти з іншими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, а також з відповідними органами інших держав тощо [8].

Рішення Міністерства юстиції України щодо забезпечення процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС, прийняті в межах його повноважень, є обов'язковими для виконання центральними та місцевими органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями всіх форм власності і громадянами. Крім того, у разі потреби Міністерство юстиції України уповноважено видавати разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади спільні акти.

Одним із завдань, що стоїть перед Міністерством юстиції України у сфері адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС, постає проведення правової експертизи проєктів нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* ЄС. У роботі вважалося за можливе коротко зупинитися на механізмі проведення такої експертизи. Так, головний розробник проєкту нормативно-правового акту після остаточної розробки подає його на експертизу до Міністерства юстиції України разом з довідкою про його відповідність *acquis communautaire*. Після цього Міністерство юстиції готує експертний висновок про відповідність проєкту акту *acquis communautaire* (так, станом на весну 2007 року Міністерством юстиції було надано 236 експертних висновків). Крім Міністерства юстиції, експертний висновок щодо відповідності проєкту нормативно-правового акту *acquis communautaire* надається і Державним департаментом з питань адаптації законодавства. Керівники структурних підрозділів Міністерства юстиції несуть персональну відповідальність за прийняття рішення про відповідність або невідповідність проєкту

нормативно-правового акта пріоритетним сферам адаптації (зокрема, налагодження політичного діалогу, економічної інтеграції, гарантування та забезпечення загальноєвропейської безпеки, політичної консолідації та зміцнення демократії, адаптації соціальної політики України до політики ЄС, культурно-освітньої та науково-технічної інтеграції, охорони довкілля, надання транскордонних послуг, юстиції та внутрішніх справ, телекомунікації тощо) та у разі необхідності зобов'язані повернути головному розробнику проекту для доопрацювання.

Слід зазначити, що у складі Міністерства юстиції України Кабінетом Міністрів України можуть бути утворені урядові органи державного управління. Так, з метою посилення інституціональної спроможності у сфері адаптації рішенням Кабінету Міністрів України у складі Міністерства юстиції України на базі Центру європейського та порівняльного права, що згодом було ліквідовано, у 2004 році було утворено Державний департамент з питань адаптації законодавства як урядовий орган державного управління (далі – Департамент).

Відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 24.12.2004 р. за № 1742 "Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства" [9] на зазначений Департамент покладено необхідність реалізації наступних функцій: підготовка рекомендації щодо приведення законодавства України у відповідність з *acquis communautaire* та пропозиції щодо вдосконалення законодавства; організація роботи з проведення порівняльного аналізу регулювання правовідносин у відповідних сферах в Україні та ЄС та з підготовки інформаційно-аналітичних матеріалів щодо стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*; розробка за дорученням Президента України, Кабінету Міністрів України та власною ініціативою проектів законів та інших нормативно-правових актів, що спрямовані на адаптацію законодавства України до *acquis communautaire*, або участь разом з іншими органами виконавчої влади у їх підготовці; забезпечення підготовки методичних рекомендацій з організації роботи з приведення центральними органами виконавчої влади законодавства України у відповідність з *acquis communautaire*; організація роботи з перекладу актів *acquis communautaire* на українську мову; організація роботи, пов'язаної із створенням та функціонуванням загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права; вивчення та узагальнення досвіду прийняття *acquis communautaire* державами-членами ЄС та державами-кандидатами на вступ до ЄС; підготовка звітів щодо стану виконання заходів з питань адаптації та ін.

Департамент з метою належного виконання покладених на нього завдань та притаманних йому функцій, а також прийняття об'єднаних та своєчасних рішень з питань, що належать до його компетенції, уповноважений залучати спеціалістів центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій (за погодженням з їх керівниками), науковців та експертів для розгляду окремих питань (наприклад, підготовки Огляду стану адаптації законодавства України до *acquis communautaire*) або одержувати в установленому порядку від центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій інформацію, необхідну для виконання покладених на нього завдань [9].

У роботі вважалось за доцільне проаналізувати діяльність Департаменту з метою з'ясування ефективності функціонування цієї структури з урахуванням поставлених

перед нею завдань. Як вже зазначалося, однією із провідних функцій Департаменту постає організація роботи перекладу актів ЄС на українську мову. Так, у 2006 році Департаментом було створено Комісію з надання перекладам актів ЄС статусу офіційності, яка затвердила вимоги до перекладів актів (зокрема, протягом 2006 року було здійснено 809 перекладів на українську мову актів *acquis communautaire* загальним обсягом 12004 сторінки, організовано переклад на англійську мову інформаційно-аналітичних матеріалів, актів законодавства України та їх проектів, що стосуються адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, розпочато роботу зі створення програмно-апаратного комплексу "Електронна система документації ЄС").

Ознайомлення з рішеннями Департаменту та розробленими заходами щодо реалізації цих рішень дозволило дійти до такого висновку, що зазначений орган в цілому спроможний ефективно та своєчасно виконувати поставлені перед ним завдання. Позитивним моментом постає той факт, що в окремих випадках цей орган самостійно ініціює власні нові перспективні напрями діяльності та напрями діяльності інших державних інституцій, оперативно реагуючи на ті зміни, що відбуваються в українському суспільстві та в ЄС у зв'язку з його розширенням. Але, слід зазначити, що діяльність Департаменту ще далека від ідеальної, оскільки ще значна кількість проблемних питань залишається невирішеною, щодо окремих рішень, прийнятих Департаментом з належного ведення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, ще не розроблено або не впроваджено відповідного механізму їх реалізації, або цей механізм є недосконалим. Отже, можна зробити висновок, що існують певні першочергові перспективи та пріоритети діяльності зазначеного Департаменту, своєчасна та якісна реалізація яких підвищать ефективність його діяльності у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Крім того, зважаючи на той перелік завдань та функцій, що покладені на Департамент, вважаємо, що ефективність діяльності цієї установи у першу чергу залежить від рівня професійної підготовки працівників Департаменту. Отже, на нашу думку, необхідно в рамках Департаменту постійно організовувати роботу з підвищення професійного рівня його працівників, ознайомлення їх з новими правовими актами, нормами й стандартами ЄС та держав-членів ЄС, здійснювати постійний контроль за якістю та вчасністю виконання покладених на його працівників функціональних обов'язків.

З метою посилення інституційної спроможності та забезпечення узгодженої взаємодії органів державної влади України та недержавних інституцій щодо якісного та своєчасного виконання основних заходів, передбачених в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС, відповідною Постановою Кабінету Міністрів України [10] було створено Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС (далі – Координаційна рада). Очолює Координаційну раду Прем'єр-міністр України, крім нього до складу цього органу входять: віце-прем'єр-міністр, який забезпечує взаємодію органів виконавчої влади у сфері європейської інтеграції, керівники центральних органів виконавчої влади, а також за згодою Голови Національного банку та Комітету Верховної Ради України з питань європейської інтеграції [10]. Такий склад Координаційної ради дає нам право стверджувати, що зазначений орган було створено на базі Кабінету Міністрів України з метою

узгодження та координації діяльності органів виконавчої влади щодо належної розробки та реалізації процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС.

Серед основних завдань Координаційної ради можна виділити наступні: розробка пропозицій щодо розвитку співробітництва з ЄС у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС; формування єдиних підходів до провадження діяльності з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; визначення переліку органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС; підготовка щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, розгляд стану реалізації плану заходів з її виконання, а також підготовка та подання Верховній Раді України щорічної доповіді про стан її виконання [10].

З метою якісного та своєчасного виконання покладених на неї завдань Координаційна рада уповноважена створювати у разі необхідності експертні та консультативні комісії, робочі групи з розробки заходів з адаптації законодавства України до норм й стандартів ЄС та розробки ефективного механізму впровадження адаптованого законодавства, а також залучати до роботи в них представників центральних та місцевих органів виконавчої влади, установ, організацій, вчених та іноземних експертів; заслуховувати інформацію керівників міністерств, інших органів виконавчої влади про стан виконання рішень Координаційної ради у сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС; отримувати від органів виконавчої влади інформацію, матеріали та документи, які необхідні для ефективного виконання покладених на Координаційну раду завдань. Отже, з урахуванням покладених на Координаційну раду завдань та наданих їй повноважень вважаємо, що саме ця структура мала б об'єднувати та спрямовувати в одному напрямку зусилля всіх учасників процесу адаптації національного законодавства до норм та стандартів ЄС.

У Положенні [10] визначена процедура прийняття рішень на засіданнях Координаційної ради. Слід зазначити, що усі рішення приймаються простою більшістю голосів, і лише з особливо важливих питань можливе письмове опитування членів Координаційної ради. Рішення Координаційної ради з питань якісного та своєчасного виконання основних заходів, передбачених в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства ЄС, прийняті у межах компетенції цього органу, є обов'язковими для розгляду щодо їх доцільності та актуальності центральними та місцевими органами виконавчої влади. Слід зазначити, що з метою забезпечення виконання рішень Координаційної ради можуть надаватися доручення Прем'єр-міністра України або Кабінету Міністрів України щодо обов'язковості їх вчасного виконання.

Як вже зазначалося у роботі, одним із завдань, що стоять перед Координаційною радою, є підготовка доповіді про стан виконання Загальнодержавної програми з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Відповідальним за підготовку зазначеної доповіді постає згідно з Положенням [10] Міністр юстиції України, який зобов'язаний подавати її проєкт до розгляду на засіданні Координаційної ради до 20 січня кожного року.

Отже, з урахуванням вищевказаного, можна зробити висновок, що Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС організаційно забезпечує виконання переважно внутрішньої політики нашої держави. Але, у той саме час вважаємо, що діяльність

цього органу певним чином пов'язана із забезпеченням створення зовнішніх передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС та налагодження якісного нового рівня співробітництва між Україною та ЄС у пріоритетних сферах.

Таким чином, в результаті проведеного аналізу повноважень та основних напрямків діяльності Міністерства юстиції України, Державного департаменту з питань адаптації законодавства та Координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства ЄС можна зробити висновок, що на урядовому рівні було створено достатньо надійний та ефективний інституційний механізм адаптації законодавства, який значною мірою відповідає тим завданням, що стоять перед Україною на сучасному етапі, зокрема щодо набуття повноправного членства в ЄС. Вважаємо, що з метою більш ефективного функціонування зазначеного механізму необхідно посилити відповідальність тих органів (посадових осіб), що входять до його складу, у випадку невиконання або неналежного виконання покладених на них обов'язків щодо своєчасного та якісного забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС, і, як наслідок, поглиблення відносин між Україною та ЄС у пріоритетних сферах. Слід зазначити, що для ефективного функціонування зазначеного механізму необхідний постійний тісний прямий та зворотний зв'язок між його складовими, оскільки у такому випадку усьому інституційному механізму адаптації законодавства будуть притаманні повні якості узгодженої взаємодії, що позитивно вплине на рівень правового забезпечення процесу європейської інтеграції України та налагодження якісного нового рівня співробітництва між Україною та ЄС у пріоритетних сферах.

Як вже зазначалося у роботі, Українсько-Європейський дорадчий центр з питань законодавства (далі - проєкт UEPLAC) постає одним із органів, що складають інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. У нинішньому вигляді даний проєкт розпочав свою роботу у липні 2006 року (перший етап UEPLAC розпочав свою роботу у 1998 році та мав децю відмінні завдання від тих, що здійснює на сьогодні) і триватиме упродовж трьох років [11]. Слід зазначити, що даний проєкт постає першим подібним проєктом з адаптації законодавства в країнах, на які поширюється Європейська політика сусідства. Надзвичайна важливість проєкту UEPLAC підкреслюється тим, що його бенефіціаром з української сторони постає Координаційна рада з питань адаптації законодавства, яка несе особисту відповідальність за координацію діяльності державних установ у сфері адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС. Загальною метою проєкту постає надання підтримки українським партнерам у зміцненні розуміння, впровадження, опанування та стимулювання процесу адаптації законодавства України до норм права ЄС в усіх пріоритетних сферах.

Серед основних завдань проєкту можна виділити наступні: забезпечення відповідної пріоритетизації у роботі щодо адаптації українського законодавства, тобто чітке визначення секторів та відповідних нормативно-правових актів, яким має бути наданий пріоритет на стадіях розробки та опрацювання; допомога в підготовці до адаптації законодавства відповідно до пріоритетів та сфер, що стосуються виконання УПС (особлива увага надається пропозиціям з розробки заходів щодо впровадження адаптованого законодавства), а згодом і посиленої Угоди; зміцнення українського законотворчого та політичного процесу у контексті євроінтеграції; сприяння кращому розумінню та

здійсненню в Україні процесу адаптації національного законодавства відповідно до вимог *acquis communautaire* ЄС, у тому числі надання технічних і методологічних інструментів й належної інформації відповідним органам виконавчої влади та іншим партнерам, а також створення зручної комп'ютерної інформаційної системи, що спростить ефективне запровадження адаптованого законодавства; організація тематичних круглих столів та навчальних візитів тощо [11]. Вважаємо, що той перелік завдань, що стоять перед проектом щодо адаптації законодавства України, дозволить UEPLAC та його партнерам в подальшому розробити та впровадити відповідний ефективний механізм імплементації адаптованого законодавства.

В результаті аналізу перспективних напрямків діяльності проекту UEPLAC, передбачених на 2006-2007 роки [12], до пріоритетних видів діяльності проекту на цей період часу можна віднести: оцінка поточної ситуації з наявними інструментами програмування та моніторингу для адаптації законодавства; підтримка на всіх стадіях розробки Плану заходів з адаптації законодавства на 2007 рік; участь у відповідних заходах Координаційної Ради; допомога в оновленні Огляду стану адаптації законодавства; розробка і наступне запровадження методики оцінки регуляторного впливу; взаємодія з відповідними проектами ЄС та координація їх заходів в сфері адаптації законодавства; взаємодія з усіма міжнародними і українськими донорськими установами у сфері адаптації законодавства; надання спеціалізованої юридичної літератури; розробка і впровадження інформаційної системи управління; визначення кола завдань для установ та інших учасників процесу адаптації законодавства та ін.

Одним із першочергових напрямків роботи проекту UEPLAC постає надання відповідей на політичні запити Координаційної ради з питань адаптації законодавства та партнерських інституцій. Слід підкреслити, що якісна реалізація зазначеного напрямку діяльності UEPLAC ускладнюється тим, що бенефіціарні встановлює короткі терміни для своїх запитів, незважаючи на той факт, що у своїй більшості вони стосуються дуже важливих питань, вирішення яких потребує часу та консультацій (наприклад, рекомендації щодо пріоритетів адаптації законодавства у 2008 році або створення моделі оцінки регуляторного впливу, або інших питань першочергової необхідності) [13]. Вважаємо, що бенефіціарні та партнерські інституції повинні усвідомлювати необхідність встановлення об'єктивних та реальних термінів з урахуванням можливості проведення консультацій з усіма зацікавленими сторонами, ознайомлення з необхідною інформацією та документами, оскільки тільки у такому випадку діяльність проекту UEPLAC буде дійсно ефективною та спрямованою на переведення адаптаційного процесу на якісно новий рівень.

Як вже зазначалося, метою проекту UEPLAC постає надання підтримки українським партнерам у зміцненні розуміння, опанування та стимулювання процесу адаптації законодавства України до норм права ЄС в усіх пріоритетних сферах. Отже, вважаємо за доцільне акцентувати увагу на одній із пріоритетних сфер адаптації законодавства України – сфері юстиції, свободи та безпеки. Так, наприклад, з метою доопрацювання Плану-графіку імплементації Плану дій Україна-ЄС у сфері юстиції свободи та безпеки 22.05.2007 року у Брюсселі було проведено консультації щодо визначення відповідних заходів, які мають бути включені до порівняльної таблиці з цієї тематики, та створення ефективного механізму впровадження розроблених заходів.

З метою якісного та своєчасного виконання покладених на нього завдань проект UEPLAC уповноважений налагоджувати взаємодію з Державним департаментом з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України, Секретаріатом Кабінету Міністрів України, Верховною Радою України (зокрема з Комітетом з питань європейської інтеграції), відповідними органами виконавчої влади України та представниками Європейської Комісії. На нашу думку, така взаємодія між проектом UEPLAC, органами державної влади України та окремими інституціями ЄС буде ефективною тільки за умов розробки спільної домовленості між проектом UEPLAC та його партнерами, за умов відкритості, високої професійності та готовності до співробітництва, націленого на досягнення якісно нового результату в діяльності кожного суб'єкта.

Вважаємо за необхідне відмітити, що приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire* ЄС ще не означає, що усі новостворені та існуючі складові інституційного механізму будуть функціонувати належним чином, оскільки адаптація законодавства є довготривалим процесом, який виходить за межі суто підготовки проєктів нормативно-правових актів. Погоджуємося з точкою зору колишнього заступника директора Державного департаменту адаптації законодавства Міністерства юстиції України Т. Качки [14], що в окремих випадках належне функціонування новостворених правових механізмів стає заручником недостатньої адміністративної спроможності органів, відповідальних за виконання нормативних актів, тобто існують певні труднощі під час розробки та застосування ефективного та конкретного механізму впровадження адаптованого законодавства (особливо ці труднощі помітні під час практичного застосування адаптованого законодавства у судах). Отже, на нашу думку, особливу увагу необхідно приділити розробці зазначеного механізму (зокрема, перегляду механізмів існуючої практики впровадження законодавства, впровадженню найкращого світового досвіду, підготовці спеціалістів та низки обов'язкової інструкції щодо впровадження адаптованого законодавства), а також механізму контролю (у тому числі демократичного громадського контролю) на всіх рівнях за виконанням вимог нормативно-правових актів, що були приведені у відповідність до норм та стандартів ЄС. Крім того, необхідно обов'язково враховувати той факт, що нормативно-правова база ЄС не є застиглою формою, вона теж постійно змінюється та доповнюється (наприклад, реформа конкурентного права ЄС). Таким чином, вважаємо, що під час адаптації українського законодавства до норм та стандартів ЄС необхідно враховувати динаміку розвитку *acquis communautaire* ЄС у пріоритетних сферах та своєчасно вносити відповідні зміни до національного законодавства.

На нашу думку, з метою якісного вироблення такого напрямку державної політики України як адаптація законодавства до *acquis communautaire* ЄС, ефективного та забезпечення процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС, а також розробки та застосування ефективного механізму впровадження адаптованого законодавства, необхідно залучати у цей процес, крім органів державної влади України та спільних органів України та ЄС, також і громадськість. Підтвердженням зазначеної точки зору постає досвід, накопичений країнами Центральної та Східної Європи, які нещодавно стали повноправними членами ЄС.

Слід зазначити, що на сьогодні в Україні громадськість, на жаль, не бере активної участі у належному забезпеченні процесу адаптації законодавства України до норм

та стандартів ЄС. Вважаємо, що така ситуація викликана тим, що досі не створено реальних та діючих механізмів залучення громадськості (наприклад, відповідних неурядових організацій, незалежних аналітичних центрів) до адаптаційного процесу, не проводиться відповідна робота з боку органів державної влади України щодо підвищення правової культури громадян, підвищення їх правосвідомості. Так, за результатами досліджень, проведених Творчим центром Каунтерпарт, лише 15 % неурядових організацій в Україні співпрацює з владними структурами на денній основі, на тижневій та місячній – 28 % та 25 % відповідно, при чому у більшості випадків така співпраця відбувається з ініціативи самих неурядових організацій, а не держави [15]. На нашу думку, такий низький рівень співпраці громадськості та держави щодо належного забезпечення процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС обумовлений тим, що багато із цих структур не розуміють повною мірою усієї користі від такої співпраці, а в окремих випадках навіть не володіють інформацією про можливість такої співпраці. Вважаємо, що з метою своєчасного інформування органів державної влади, на які покладено завдання організації роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, та громадськості необхідно розробити та впровадити зручну та зрозумілу для пересічних громадян загальнодержавну інформаційну мережу з питань європейської інтеграції та адаптації законодавства. Можливо, під час створення такої інформаційної мережі з питань адаптації законодавства суттєву допомогу може надати проєкт UEPLAC.

Таким чином, вважаємо за необхідне запропонувати внести відповідні зміни або доповнення до Закону України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС", в яких було б закріплено чіткий та прозорий механізм залучення громадськості, через організації громадянського суспільства, до процесу прийняття рішень з питань адаптації українського законодавства до *acquis communautaire* ЄС. Можливо, необхідно в якості одного із перспективних напрямків залучення громадськості до процесу адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС поряд з офіційною експертизою проєктів нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* ЄС здійснювати альтернативну громадську експертизу. Крім того, вважаємо за доцільне запропонувати закріплення на законодавчому рівні можливості здійснення неурядовими організаціями або незалежними аналітичними центрами аналітичної, моніторингової або дорадчої діяльності з питань адаптації законодавства.

Отже, можна зробити висновок, що лише вжиття системи комплексних та узгоджених заходів з удосконалення та виведення на якісно новий рівень діяльності усіх органів, що входять до складу інституційного механізму адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС, з активізації співпраці цих органів з неурядовими організаціями та незалежними аналітичними центрами сприятиме врахуванню усіх обґрунтованих точок зору під час вироблення державної політики з адаптації законодавства України, виведенню спільної діяльності усіх суб'єктів на якісно новий рівень та надасть змогу громадськості здійснювати громадський контроль за реалізацією процесу адаптації українського законодавства до норм та стандартів ЄС та за процесом впровадження адаптованого законодавства.

Підсумовуючи вищевикладене, можна зробити висновок, що на сьогодні в Україні формується принципово новий дієвий інституційний механізм адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС, який вже част-

ково довів па практиці свою ефективність за окремими напрямками. Але, вважаємо, що для більш ефективної діяльності з розробки системи заходів щодо адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС і розробки та реалізації механізму впровадження адаптованого законодавства необхідна більш чітка та злагоджена робота усіх учасників адаптаційного процесу, не обмежуючись лише органами державної влади та спеціально створеними урядовими установами, але й підключаючи до цього процесу громадські інститути. Крім того, на нашу думку, з метою розробки та впровадження дійсно ефективного інституційного механізму адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС необхідно активно вивчати досвід європейських держав у цій сфері, особливо тих держав, які нещодавно стали повноправними членами ЄС. Слід зазначити, що такий досвід не обов'язково має повністю переноситися до України, його необхідно ретельно проаналізувати та критично оцінити з урахуванням тих процесів розвитку, що відбуваються в нашому суспільстві.

До того ж, вважаємо, що для належного забезпечення процесу адаптації законодавства України до *acquis communautaire* ЄС та розробки і реалізації ефективного механізму впровадження адаптованого законодавства необхідно підготувати значну кількість кваліфікованих фахівців з проблем європейського та національного права, які були б спроможні якісно здійснювати порівняльно-правовий аналіз актів України та ЄС, правильно визначати першочергові галузеві пріоритети адаптації, розробляти та реалізовувати систему заходів у цій сфері, приймати участь у розробці та підписанні спільних документів, наприклад, Угоди про поглиблену співпрацю між Україною та ЄС. На нашу думку, вельми актуальними постають подальші наукові дослідження щодо інституційного механізму адаптації адміністративного законодавства України до норм та стандартів ЄС, які мають базуватися на відповідних положеннях даної роботи та Угоди про поглиблену співпрацю між Україною та ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про партнерство та співробітництво між Україною, з одного боку, і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16.06.1994 р. // Делегація Європейської Комісії в Україні. –К., 1994. –89 с.
2. Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): Монографія. –К.: Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2003. –304 с.
3. Закон України "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 18.03.2004 р. // ВВР України. –2004. –№ 29. –Ст.367.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 16.08.1999 р., № 1496 // Офіційний вісник України. –1999. –№ 33. –Ст.1736.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Десять питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 15.10.2004 р., № 1365 // Офіційний вісник України. –2004. –№ 42. –Ст.2763.
6. Коспюк С., Істягіна Н. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського союзу: стан, проблеми та перспективи // Науковий вісник Дипломатичної академії України при МЗС України. –6.06.2001.
7. Угода стуну адаптації законодавства України до *acquis communautaire* / Керівник підготовки О. Зеркаль,

координатор роботи Т. Качка. –К.: ВД «Професіонал», 2007. –544 с.

8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження Положення про Міністерство юстиції України" від 14.11.2006 р., № 1577 // Офіційний вісник України. – 2006. –№ 45. –Ст.3020.

9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства" від 24.12.2004 р., № 1742 // Офіційний вісник. – 2004. –№ 52. –Т.1. –Ст.3447.

10. Постанова Кабінету Міністрів України "Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 15.10.2004 р., № 1365 // Офіційний вісник. –2004. –№ 42. –Ст.2763.

11. Адаптація законодавства є процесом, який виходить поза межі суто розробки правових актів // Вісник (щоквартальник UEPLAC IV). –Зима 2006-2007. –№ 1. –

С.1-2.

12. Планування діяльності /Офіційний веб-сайт Українсько-Європейського дорадчого центру з питань законодавства) [Електронний ресурс]. –Режим доступу: http://ueplac.kiev.ua/ua/activities/activities_planning.

13. Співробітництво в контексті посилення адаптації законодавства // Вісник (щоквартальник UEPLAC IV). – Весна 2007. –№ 2. –С.3.

14. Качка Т. Загальний огляд стану адаптації законодавства України до законодавства ЄС // Часопис парламенту. –2005. –№ 8. –С.12-16.

15. Асланян Г. Співпраця держави й неурядових організацій у процесі адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС // Там само. –С.30-32.

Надійшла до редакції 10.12.2007

БЕЛОЗЕРСКАЯ Т.О. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЙ МЕХАНИЗМ АДАПТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К НОРМАМ И СТАНДАРТАМ ЕС

Определен достаточно полный перечень институций, ответственных за качественное и надлежащее проведение процесса адаптации законодательства Украины к европейским нормам и стандартам. С новых позиций системно исследовано роль и место отдельных институций в системе органов исполнительной власти, на которые возложена ответственность за надлежащее обеспечение и реализацию процесса адаптации национального законодательства к законодательству ЕС и разработку механизма внедрения адаптированного законодательства. Обоснована целесообразность участия институтов гражданского общества в формировании институционального механизма адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС.

BELOZERSKAYA T.O. THE INSTITUCIONAL'NYI MECHANISM OF ADAPTATION OF LEGISLATION OF UKRAINE TO THE NORMS AND STANDARDS OF ES

The enough complete list of institutions, accountable for the high-quality and proper conducting of process of adaptation of legislation of Ukraine to the European norms and standards has been certain. The role and the place of several institutions in the system of bodies of executive power, on which the responsibility for the proper providing and realization of the process of adaptation the national legislation to the ES legislation and development of mechanism of introduction of the adapted legislation is laid, has been systematically probed from new positions. The expedience of the participation of institutes of civil society in forming of institutional mechanism of the adaptation the legislation of Ukraine to the ES legislation has been grounded.

УДК 342.55(477.75)

М.М. ГУРЕНКО, докт. юрид. наук, доц.,
О.О. НЕДЕЛЬКО, канд. юрид. наук

Кримський юридичний інститут ХНУВС

ОСОБЛИВОСТІ ЗДІЙСНЕННЯ ВЛАДИ В АВТОНОМНІЙ РЕСПУБЛІЦІ КРИМ

Досліджуються теоретичні основи конституційно-правового регулювання організації влади в АРК. Правові основи взаємовідносин між органами представницької та виконавчої влади в АРК, форми і методи взаємовідносин органів влади автономії. Сформульовані концептуальні положення та обґрунтовуються пропозиції щодо вдосконалення нормативно-правового регулювання взаємовідносин органів виконавчої та представницької влади АРК.

Відсутність чіткості визначення правового статусу органів влади Автономної Республіки Крим (далі - АРК) та організації влади на її території зумовлюють необхідність дослідження зазначених проблем. Метою цієї статті є висвітлення особливостей функціонування публічної влади в АРК. Вирішення цього питання має суттєве значення

для подальшого поглиблення процесу державотворення в Україні.

З моменту відновлення автономії Криму питання, які пов'язані з правовим статусом АРК та її органів влади є об'єктом різних наукових праць істориків, політологів, соціологів, правознавців. Зокрема, досліджувалися пита-