

ВІД РЕДАКЦІЙНОЇ КОЛЕГІЇ

ДО ПИТАННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС (далі - адаптація законодавства) – це процес зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність з вимогами законодавства ЄС.

Процес адаптації законодавства передбачає проведення взаємопов'язаних правових, організаційних, соціально-економічних та наукових заходів, спрямованих на зближення законодавства України із сучасною європейською системою права шляхом проектування нового законодавства і внесення змін до чинного законодавства України з урахуванням загальних європейських стандартів, що відображені в чинному законодавстві Європейського Союзу та країн-членів ЄС, а також забезпечення неухильного дотримання оновленого законодавства.

Адаптація законодавства є важливою основою та рушійною силою правової реформи в Україні, що допоможе нам створити ринкове соціальноорієнтоване законодавство, забезпечивши розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави, і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян до рівня держав-членів ЄС.

Україна в цій сфері керується:

* положеннями статті 51 Угоди про партнерство і співробітництва між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами–членами (далі – УПС. Підписано від імені України 14 червня 1994 року), відповідно до якої держава взяла на себе зобов'язання вживати заходів для забезпечення поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством Співтовариства, що є важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Сторонами. Стаття 51 УПС містить перелік пріоритетних напрямів наближення законодавства та зобов'язання Співтовариства щодо надання належної технічної допомоги з метою здійснення цих заходів. Метою цього процесу є забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з УПС та інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України з ЄС;

* Указом Президента України від 24.02.1998 р. № 148/98 “Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)”;

* Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 “Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу”;

* Постановою Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 р. № 852 “Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”;

* Указом Президента України від 09.02.1999 р. № 145 “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади”;

* Розпорядженням Президента України від 27.06.1999 р. № 151/99-рп “Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до ЄС”;

* Рішенням Європейської Ради від 11.12.1999 року про Спільну стратегію щодо входження України до Європейського Союзу;

* Указом Президента України від 30.08.2000 р. № 1033 “Про утворення при Президентові України Національної ради з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, як консультативно-дорадчого органу;

* Указом Президента України від 14.11.2000 р. № 1072 “Про затвердження Програми інтеграції України до ЄС”;

* Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 06.05.2001 р. № 5980/2 щодо проведення аналізу законодавства України в інформаційній сфері у співставленні з європейськими стандартами і забезпечення відповідної систематизації та гармонізації українського законодавства;

* Постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 р. № 915 (пп.27-29 розділу 6) “Тимчасовий регламент Кабінету Міністрів України”.

Для забезпечення координації та взаємодії міністерств, інших центральних органів виконавчої влади в процесі адаптації законодавства відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 р. № 852 “Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” при Міністерстві юстиції створено Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – МКР), головою якої є за посадою Міністр юстиції.

МКР проводить засідання відповідно до регламенту та плану роботи (не менше ніж один раз на півроку), затверджених її головою. На своїх засіданнях МКР приймає рішення з питань, що належать до її компетенції, які є обов'язковими для виконання міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування. Рішення МКР оформляється протоколом, який підписується головою МКР, а за його відсутності – особою, що його заміщує, а також секретарем МКР. Матеріали, що стосуються питань, які пропонуються для розгляду на черговому засіданні МКР, у тому числі проекти її рішень та нормативних актів, у робочому порядку не пізніше ніж за місяць до проведення засідання вносяться на розгляд її членів та узгоджуються під час робочої наради.

Персональний склад МКР затверджує Кабінет Міністрів України. До її складу входять, як правило, заступники керівників центральних органів виконавчої влади та державних органів. Зміни до складу МКР в разі потреби вносить її голова.

Функції секретаріату МКР з організаційного забезпечення її діяльності відповідно до Положення про МКР має здійснювати Центр порівняльного права при Міністерстві юстиції України, створений відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 р. № 852 “Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” з метою вдосконалення роботи з підготовки проектів нормативно-правових актів з урахуванням світового досвіду. Тимчасово, до моменту початку фактичної роботи Центру порівняльного права його функції виконує Департамент міжнародного права Міністерства юстиції України.

Відповідно до Регламенту МКР, затвердженого її рішенням на другому засіданні 12 лютого 1999 року, для забезпечення виконання покладених на МКР завдань вона утворює підкомісії. Персональний склад підкомісій та робочих груп, що забезпечують діяльність підкомісій в окремих галузевих напрямках, визначає голова відповідної підкомісії за погодженням з керівниками установ, які делегують працівників для участі в зазначених підкомісіях. Голови підкомісій та їх заступники затверджуються головою МКР за поданням керівника міністерства або іншого центрального органу виконавчої влади. Засідання підкомісії скликаються її головою або його заступником відповідно до затвердженого плану роботи підкомісії (один раз на квартал). Голови підкомісій забезпечують її постійну взаємодію з відповідними підкомітетами та робочими групами Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС.

Відповідно до указу Президента України від 30.08.2000 р. № 1033 при Президентові України як консультативно-дорадчий орган утворена Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – НРПА). Саме ця Рада, яку очолив Президент України, а до складу ввійшли Глава Адміністрації Президента України, Перший заступник Голови Верховної Ради України, голови ключових комітетів Верховної Ради України, ключові міністри та заступник Урядового секретаря Кабінету Міністрів України, а також представники найважливіших правових наукових центрів, має об'єднати та спрямувати в єдином напрямі зусилля всіх учасників процесу адаптації законодавства.

Забезпечення координації здійснюваних органами державної влади заходів щодо адаптації законодавства, сприяння їх взаємодії у цій сфері, визначення пріоритетних напрямів розвитку законодавства України з урахуванням основних положень законодавства ЄС, а також здійснення

моніторингу адаптації законодавства в Україні – основні завдання НРПА, визначені відповідним указом Президента України.

Адаптація законодавства має допомогти у створенні правової бази для майбутнього членства України в ЄС і є основним напрямом поступової інтеграції України до Європейського Союзу.

До пріоритетних сфер адаптації законодавства належать будь-які проекти нормативно-правових актів України, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України та держав-членів ЄС, що пов'язані з:

- підприємницькою діяльністю та податковою політикою;
- захистом конкуренції та банкрутством;
- захистом прав інтелектуальної власності;
- митним регулюванням;
- транспортом та зв'язком;
- стандартами і сертифікацією;
- енергетикою, включаючи ядерну;
- державними закупівлями;
- фінансовими послугами;
- захистом персональних даних;
- охороною навколишнього природного середовища;
- зайнятістю та охороною праці;
- боротьбою з відмиванням грошей.

Органи виконавчої влади відповідають за здійснення заходів з адаптації законодавства згідно з їх компетенцією, що визначається відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України від 12.06.1998 р. № 852 “Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”.

Робота органів виконавчої влади з адаптації законодавства відповідно до Указу Президента України від 09.02.1999 р. № 145 “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” здійснюється на основі єдиної системи її планування, координації і контролю та має такі стадії:

- * планування роботи з адаптації законодавства;
- * розроблення проектів нормативно-правових актів України відповідно до вимог УПС та з урахуванням основних положень законодавства ЄС;
- * проведення правової експертизи проектів, що надходять на узгодження (візування), у тому числі на предмет їх відповідності основним положенням законодавства ЄС;
- * імплементація адаптованого законодавства шляхом прийняття відповідних підзаконних нормативних актів та адміністративних рішень з питань, що належать до їх компетенції.

При здійсненні заходів з адаптації законодавства центральні органи виконавчої влади керуватимуться методичними рекомендаціями, що розроблятимуться Мін'юстом України.

У процесі розробки проектів актів нормативно-правових актів, що належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства, центральні органи виконавчої влади керуватимуться основними положеннями відповідних актів законодавства ЄС для забезпечення приблизної адекватності законодавства України і законодавства ЄС. При цьому в процесі нормотворчої діяльності враховуватимуться основні положення актів законодавства ЄС настільки, наскільки це доцільно для України з огляду на економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Інформаційне забезпечення процесу адаптації законодавства включає постійне інформування органів державної влади про чинне законодавство ЄС, забезпечення доступу до європейських правових, бібліографічних та інших баз даних, а також організацію роботи з перекладу актів законодавства ЄС. Для досягнення цієї мети центральні органи виконавчої влади, застосовуючи всі можливі джерела інформації про законодавство ЄС, уже у 1998 р. розпочали створення та постійне оновлення галузевих баз даних та архівів законодавства ЄС.

Концепцією адаптації законодавства передбачено, що фінансування заходів з адаптації законодавства на кожному етапі повинно здійснюватися за рахунок бюджетних та позабюджетних коштів, зокрема коштів міжнародної технічної допомоги, із залученням інших, не заборонених законодавством джерел.

Відповідальність за виконання завдань у галузі адаптації законодавства, віднесеній до компетенції конкретного органу виконавчої влади, покладається на керівника цього органу та його заступника, що входить до складу МКР. Керівник міністерства, іншого центрального органу виконавчої влади визначає структурні підрозділи або окремих працівників цього органу, які відповідають за процес адаптації законодавства в цьому органі виконавчої влади.

Відповідно до Концепції адаптації законодавства центральні органи виконавчої влади мають забезпечити створення надійної інституційної інфраструктури, за якої:

- * органи, уповноважені контролювати впровадження адаптованого законодавства, приймають відповідні нормативні акти, спрямовані на виконання цієї функції в повному обсязі;
- * органи сертифікації та випробувальні лабораторії здійснюватимуть перевірку і підтвердження відповідності продукції (товарів, послуг) вимогам нормативних актів України, приведені у відповідність із законодавством ЄС;
- * буде забезпечено належний рівень навчання з питань законодавства ЄС державних службовців, які відповідатимуть за впровадження адаптованого законодавства, і суддів, а також підвищення їх кваліфікації в установленому порядку;
- * здійснюватимуться заходи з метою посилення ролі професійних громадських організацій, об'єднань споживачів та інших громадських організацій у процесах впровадження положень цієї Концепції.

Порядок підготовки та проведення експертизи проектів нормативно-правових актів України визначається:

- * Тимчасовим регламентом Кабінету Міністрів України, затвердженим постановою Кабінету Міністрів України від 05.06.2000 р. № 915 (п.п. 27-29 розділу 6);
- * Положенням про порядок роботи з проектами законодавчих актів та матеріалами, що містять законодавчі пропозиції, які подаються на розгляд Верховної Ради України, затвердженим Постановою Верховної Ради України від 30.10.1995 р. № 668/95;
- * Положенням про порядок роботи із законопроектами та іншими документами, що вносяться Президентом України на розгляд Верховної Ради України, затвердженим Указом Президента України від 30.03.1995 р. № 270/95;
- * Положенням про порядок підготовки і внесення проектів указів і розпоряджень Президента України, затвердженим Указом Президента України від 10.09.1994 р. № 512/94.

Для забезпечення контролю за роботою центральних органів виконавчої влади з адаптації законодавства, на виконання Указу Президента України від 09.02.1999 р. № 145 “Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади” встановлено порядок звітування про виконання плану роботи з адаптації законодавства.

Відповідно до Розпорядження Президента України від 27.06.1999 р. № 151/99-рп “Про перелік центральних органів виконавчої влади, відповідальних за здійснення завдань, визначених Стратегією інтеграції України до Європейського Союзу” до компетенції Міністерства юстиції віднесено правове забезпечення інтеграції. Згідно з цим функції планування роботи з адаптації законодавства за поданням центральних органів виконавчої влади, координації та контролю за цією діяльністю покладені на Міністерство юстиції України, яке також забезпечує проведення остаточної експертизи щодо відповідності проектів нормативно-правових актів України основним положенням законодавства ЄС.

У зв'язку з прийняттям Програми інтеграції України до ЄС, схваленої Указом Президента України від 14.09.2000 р. № 1072, змінено принцип формування і порядок підготовки щорічних планів роботи з адаптації законодавства. Починаючи з 2001 року, розробляється План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до ЄС, складовою частиною якого став план роботи з адаптації законодавства. Крім того, у Державному бюджеті України щорічно

передбачатимуться витрати на фінансування заходів для виконання плану, а це вимагає від його розробників попереднього розрахунку витрат.

До щорічного плану роботи з адаптації законодавства вносяться ті проекти нормативно-правових актів, розроблення яких передбачене планом законопроектної роботи відповідних центральних органів виконавчої влади, якщо предмет правового регулювання будь-якого положення цих проектів стосується виконання зобов'язань, що випливають з УПС, або віднесено до пріоритетних сфер адаптації законодавства. При цьому до плану не вносяться ті проекти, для розроблення яких з причин їх терміновості відведено менше ніж шість місяців (було розраховано, що це є найменшим можливим терміном для завершення всіх етапів підготовки проекту з урахуванням основних положень законодавства ЄС).

Перший План роботи з адаптації законодавства був розроблений на 2000 рік та затверджений на четвертому засіданні МКР 14 квітня 2000 року. Міністерством юстиції України було організовано збір інформації про виконання цього плану за перше півріччя 2000 року, на підставі якої підготовлен відповідний звіт.

Рішенням третього засідання МКР від 05.11.1999 р. керівникам міністерств та інших центральних органів виконавчої влади було рекомендовано створити в межах існуючої штатної чисельності цих органів структурний підрозділ або визначити працівників, що відповідатимуть за здійснення адаптації законодавства, а також розглянути необхідність внесення в установленому порядку до положень про ці органи доповнень щодо покладення на них відповідних обов'язків у сфері адаптації законодавства. Вирішення питання про доцільність створення окремого структурного підрозділу залежатиме від того обсягу роботи в галузі адаптації законодавства, який матиме цей орган виконавчої влади.

Кадрове забезпечення процесу адаптації законодавства має потребу перегляду навчальних програм з юридичних питань з метою їх адаптації до програм держав-членів ЄС, підвищення кваліфікації з питань законодавства ЄС працівників органів виконавчої влади, запровадження спеціалізації з питань законодавства ЄС у рамках навчальних програм вищих навчальних закладів України. Ще одним напрямом удосконалення кадрового забезпечення є розроблення для спеціалістів, які забезпечують процес адаптації законодавства, програм вивчення іноземних мов та ознайомлення з юридичною термінологією, що використовується в актах законодавства ЄС.

Важливим елементом організаційного забезпечення процесу адаптації законодавства є технічна допомога, що надається відповідно до частини третьої статті 51 УПС Європейським Співтовариством. Така допомога може включати, зокрема, обмін експертами, завчасне надання інформації, особливо щодо відповідного законодавства, організацію семінарів, професійну підготовку, а також допомогу в здійсненні перекладу законодавства ЄС у відповідних секторах.

Прийняття на засіданні Європейської Ради 11 грудня 1999 року Спільної стратегії щодо України Європейський Союз підтвердив свої наміри сприяти нашій країні, підтримуючи прогрес у наближенні законодавства України до законодавства ЄС та його імплементацію, особливо в таких сферах, як конкурентна політика, стандарти та сертифікація, захист прав інтелектуальної власності, захист персональних даних, митне регулювання та захист навколишнього природного середовища, а також фінансові послуги і податкова політика.

Технічна допомога надається Європейським Союзом у рамках Програми TASIS. Крім того, держави-члени ЄС на індивідуальній основі надають активну допомогу в деяких сферах. Вони та Рада Міністрів ЄС вільно можуть ініціювати надання додаткової допомоги. ЄС тісно співпрацює з Україною з метою визначення того, яким чином мають витратитися кошти, щоб допомога відповідала власним напрямам політики реформ та пріоритетам одержувача допомоги. Сторони забезпечують тісну координацію надходжень у рамках технічної допомоги Співтовариства з надходженнями з інших джерел, таких як держави-члени, інші країни та міжнародні організації.

У листопаді 2003 р. на розгляд Верховної Ради України було подано законопроект "Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу". У ньому визначено механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенсь-

кому та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі, якій включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Як визначається у проекті, метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до нього.

Адаптація законодавства є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС.

Успішна інтеграція українського законодавства до стандартів ЄС неможлива без вжиття ряду попередніх заходів, насамперед щодо адаптації термінологічної бази. Зазначене питання має безпосереднє відношення до лінгвістичного забезпечення, тобто узгодження українських термінів із термінами стандарту Європейського Союзу – інформаційно-пошукового тезауруса EUROVOC.



С.ДОРОГИХ, завідувач лабораторії НДЦ правової інформатики АПрН України

УКРАЇНСЬКА ВЕРСІЯ ІНФОРМАЦІЙНО-ПОШУКОВОГО ТЕЗАУРУСА EUROVOC

Історія створення інформаційно-пошукового тезауруса EUROVOC

Робота зі створення тезауруса почалася у 1982 р., коли перед групою фахівців з документалістів та бібліотечних працівників бібліотеки Європейського Парламенту, Відділу офіційних публікацій ЄС та інших установ було поставлено завдання створити багатомовний тезаурус, який охоплював би галузі діяльності інститутів ЄС. Проект був заснований на базі існуючого одномовного тезауруса, створеного Європейським Парламентом на основі особливостей змісту макротезауруса OECD (Організації економічного співробітництва і розвитку), початкової версії 1978 р. тезауруса ECLAS та вільних дескрипторів, за якими відбувалася їх індексація різними структурними підрозділами ЄС.

У 1984 р. Європейський Парламент і Відділ офіційних публікацій видали перший випуск тезауруса EUROVOC у двох томах (алфавітний тезаурус і предметний тезаурус) сімома мовами (датською, голландською, англійською, французькою, німецькою, грецькою, італійською).

Друге видання тезауруса, опубліковане в 1987 р., стало результатом необхідних змін першого видання. Потреба в змінах була викликана індексацією в Європейському Парламенті приблизно 25 тис. документів, а також розробкою Офіційного Журналу у Відділі офіційних публікацій.

До семи мов додали ще дві – іспанську та португальську, а до перших двох представлень (алфавітного та тематичного) – багатомовне та перmutаційне представлення і термінограми.

Робота з внесення змін і доповнень до тезауруса проводилася бібліотекарями і документалістами Європейського Парламенту та представниками Відділу публікацій, які займаються індексацією. Мовні еквіваленти були підібрані перекладачами і перевірені Відділом термінології Європейського Парламенту.

Друге видання складалося з 21 розділу, 126 мікротезаурусів, 5359 дескрипторів. Під час його створення було додано 1004 нових дескрипторів і 936 видалено.

Враховуючи постійно зростаючий інтерес до ІПТ EUROVOC, Європейський Парламент і Відділ офіційних публікацій, яким належить ІПТ EUROVOC, у 1989 р. вирішили організувати перший семінар для користувачів, на якому ухвалили рішення про управління і зміст тезауруса.

Після набуття чинності Угоди про Європейський Союз і в результаті політичних змін, що відбулися в Європі, було прийнято рішення про створення нової версії ІПТ EUROVOC. З урахуванням того, що найбільш вживаною була французька версія тезауруса, були переглянуті та відредаговані переклади іншими мовами.