

РЕАЛІЗАЦІЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС: НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ТА ОРГАНІЗАЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ

Прилипчук О. В.,

аспірант кафедри державного управління ХарPI НАДУ, м. Харків

Проаналізовано стан нормативно-правового та організаційного забезпечення реалізації адаптації законодавства, винайдено основні недоліки процедури проведення адаптації в Україні та запропоновано шляхи їхнього усунення. Означено основні напрями покращання подальшого проведення адаптації законодавства.

Ключові слова: адаптація, реалізація, стан, механізм, забезпечення.

Prylypchuk O. V.,

Postgraduate student of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv

IMPLEMENTATION OF ADAPTATION OF LEGISLATION IN UKRAINE TO THE EU LEGISLATION: REGULATORY AND ORGANIZATIONAL SUPPORT

Regulatory and organizational support of Ukraine-EU legislation adaptation are analyzed. Main drawbacks of adaption procedure are highlighted. Main ways of adaption procedure improvements are offered.

Key words: adaptation, realization, condition, mechanism, support.

Понад 20 років тому Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. були визначені пріоритетні сфери адаптації законодавства. На жаль, протягом усіх цих років українській владі так і не вдалось досягнути належного рівня гармонізації та інтеграції європейських принципів і стандартів у вітчизняні нормативно-правові акти, що призводить до недосконалого рівня правової системи країни та фактичного невиконання вимог сьогодення для досягнення Україною головної мети останніх років – вступу до Європейського Союзу (далі – ЄС).

Варто зазначити, що в переважній більшості складність досягнення мети адаптаційного процесу пов'язано з об'єктивною причиною тривалості даного процесу та суб'єктивною причиною неможливості завершення даного процесу в Україні, зважаючи на складну політичну та економічну ситуацію. З цього приводу І. Яковюк, спираючись на праці О. Євглевської, слушно вказує, що процеси адаптації є проявом динамічного – на відміну від “звичайного” умовно статистичного, еволюційного – виміру права, способом реалізації ще однієї (на додаток до основної – регуляторної) функції права, а саме його модернізаційної функції, що актуалізувалась на новому витку суспільного прогресу з новою силою [10, с. 31].

Аналіз останніх правових наукових робіт, присвячених питанню адаптації законодавства України до законодавства ЄС, свідчить про те, що наразі не проведено комплексне наукове дослідження питань нормативно-правового та організаційного забезпечення адаптації в рамках адміністративного права. Окремі наукові доробки в цій сфері мають Р. Давід, В. Радзивілюк, Т. Середя, Ю. Шемшученко, І. Яковюк та ін.

Метою статті є аналіз стану адаптації законодавства України до законодавства ЄС в нормативно-правовому та організаційному контекстах.

Досліджуючи питання адаптації законодавства, слід наголосити на основній із найбільш значущих теоретичних проблем цього питання, що призводить до непорозумінь на практиці. Ідеться про співвідношення та розрізнення понять “адаптація” та “гармонізація”. Саме ці два поняття потребують особливої уваги, зважаючи на особливості

наслідків їхнього виконання. Наприклад, якщо успішне виконання процесів як адаптації, так і гармонізації законодавства має однаково позитивні наслідки, то в разі порушення зобов'язань держави можуть наставати різні обставини. Зокрема, у разі нездійснення гармонізації законодавства державу – члена ЄС може бути притягнуто до юридичної відповідальності шляхом накладення на неї фіскальних санкцій у вигляді штрафу та/або пені або ж позбавлення держави-порушника певних прав. За неналежної адаптації державою – претендентом на вступ до ЄС свого національного законодавства вона не підлягатиме жодним штрафним санкціям із боку ЄС, окрім погіршення політичних відносин з ЄС [10, с. 35–36].

Враховуючи те, що Україна поки що не є членом ЄС, а перебуває лише на шляху досягнення цієї мети, вважаємо за потрібне говорити більш детально саме про процес адаптації законодавства як про необхідну умову, що висувається до держав – кандидатів на вступ до ЄС.

У науковій літературі зазначається, що сутність терміна “адаптація” полягає в сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, соціально-економічних, науково-технічних процесів і заходів, спрямованих на зближення законодавства України з сучасною європейською системою права шляхом проектування нового та внесення змін у чинне законодавство України з урахуванням загальних європейських стандартів, що їх відбито в чинному законодавстві ЄС та країн – членів ЄС, а також шляхом неухильного дотримання оновленого законодавства [4, с. 343].

Досліджуючи питання етимології та сутності поняття “адаптація”, можна визначити основне завдання та принципи проведення даного процесу. Зокрема, вчені зазначають такі важливі аспекти: започаткування процесу адаптації законодавства відбувається на виконання положень документів міжнародно-правового характеру та поступово (поетапно) здійснюється в межах національного законодавства; адаптація законодавства має проводитися з урахуванням особливостей національної правової системи, економічних та соціальних умов суспільства; адаптація законодавства здійснюється у формах наближення, координації чи імплементації; здійснення адаптаційних процесів повинне відбуватися поступово [5, с. 61–61].

Враховуючи останню тезу щодо необхідності поступового здійснення процесу адаптації, окремо наголошуємо, що в Україні цей процес триває вже близько 15 років (в інших країнах він, за статистикою, тривав протягом близько семи років, тобто вдвічі менше часу). Враховуючи ті поки що недосконалі результати, які ми маємо, можна говорити про проблеми як нормативно-правового, так і організаційного забезпечення.

Відповідно до чинних нормативно-правових актів, адаптація законодавства України до законодавства ЄС складається з декількох етапів, а саме: визначення акта *acquis communautaire* в певній конкретній сфері, переклад даного визначеного акта, здійснення порівняльного аналізу, розроблення рекомендації стосовно приведення актів національного законодавства у відповідність до визначених актів ЄС, проведення аналізу наслідків реалізації упровадження даного акта, підготовка законопроекту щодо внесення змін до чинного законодавства або підготовка нового нормативно-правового акта, контроль виконання прийнятого акта [1].

На сьогодні адаптація законодавства України до законодавства ЄС відбувається відповідно до положень Закону України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” [1]. Цей нормативно-правовий акт за своєю суттю є стратегічним документом, однак не декларативним, а цілком “робочим”. Загальнодержавна програма визначає стратегічну мету проведення процесу адаптації законодавства як відповідність до вимог третього Копенгагенського та Мадридського критеріїв, послідовність процесу адаптації, інституційний механізм тощо.

З метою реалізації вищевказаної Загальнодержавної програми протягом 2005–2013 рр. затверджувались щорічні плани заходів щодо її виконання [6]. Ці плани включали в себе плани розроблення проектів нормативно-правових актів за різними сферами із зазначенням *acquis communautaire*, що регулюють суспільні відносини в певній сфері, та призначення відповідальних органів виконавчої влади як за розроблення, так і за супровід розгляду Верховною Радою України проектів законодавчих актів, а також інші заходи (наприклад, забезпечення функціонування загальнодержавної інформаційної мережі з питань права ЄС).

Цікаво, що з метою більш швидкого втілення в життя всіх зобов'язань України в контексті євроінтеграції, забезпечення стабільності та плановості питань адаптації законодавства Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства ЄС був прийнятий Прогресивний план адаптації. Даний нормативно-правовий акт було схвалено на дев'ятому засіданні Координаційної ради на виконання вимог положень Плану дій на 2013 р. Цей Прогресивний план відрізнявся від інших деталізованістю заходів. Зокрема, у ньому визначено обґрунтування того чи іншого запланованого заходу та строк його виконання. Однак цей документ є короткостроковим актом, певним орієнтовним планом роботи з адаптації, що використовувався під час підготовки щорічних планів заходів.

Повертаючись до змісту Загальнодержавної програми як основного документа в питанні адаптації законодавства, зазначимо, що цей акт, на жаль, не містить важливого та необхідного розділу, присвяченого питанню інституту державної служби, що відіграло відповідну роль під час прийняття Закону України “Про державну службу”. Цікавим у цьому контексті є досвід зарубіжних країн. Зокрема, національна програма прийняття *acquis* Республіки Словенія 1999 р. значну увагу надає навчання та підготовці державних службовців. Наприклад, у розділі “Система державних службовців і підготовки кадрів у галузі державного управління” зазначено, що метою загальної підготовки службовців є передача знань про ЄС із можливістю їхнього застосування на практиці. Передбачалось розроблення спеціальних програм для управління персоналом і програм для фахівців, які будуть виконувати функції, пов'язані із застосуванням права ЄС. Польська програма прийняття *acquis* 1998 р. в розділі “Доступ до державної служби” передбачила, що державне управління відіграє важливу роль у польській підготовці до членства в ЄС [2].

Також важливим документом є ще один план дій – “Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства”, схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. У ньому зазначено, що Україна повинна сприяти прозорості діяльності та підзвітності органів державного управління, зокрема шляхом реформування інституту державної служби на основі європейських стандартів. Крім того, План визначає такі конкретні пріоритети діяльності: зміцнення стабільності та ефективності установ, що забезпечують демократію; посилення управлінської спроможності; продовження адміністративної реформи [3]. Наразі дати однозначну відповідь із питання, чи було враховано та виконано дані вимоги, неможливо, адже з моменту прийняття нового Закону про державну службу пройшло лише півроку, і зміни до нього вносяться надалі.

Зважаючи на вищезазначене, не дарма міжнародні експерти та науковці зазначають, що чинна законодавча база України є непослідовною, нестабільною, а тому недосконалою. Однак інституції ЄС особливого значення надають саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їхньої підготовки, за якими правовий акт має бути чітким, недвозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, перешкод, що ускладнюють його читання. Україні також потрібно враховувати економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних актів законодавства, адаптованих до вимог законодавства ЄС [7, с. 54].

Зазначимо, що з моменту підписання в Люксембурзі в 1994 р. в уже згадуваній Угоді про партнерство та співробітництво Україною було взяте на себе зобов'язання вживати заходів з поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства ЄС у таких пріоритетних сферах: митне право, законодавство про компанії, банківське право, бухгалтерський облік компаній, податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин, рослин, довкілля, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, транспорт, енергетика.

Здавалося б, що до моменту асоціювання України з ЄС усі ці вимоги мало бути виконано. Однак ще 2013 р. перед невдалою спробою підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС Центром політико-правових реформ був оприлюднений перший звіт громадського моніторингу виконання умов підписання Угоди про асоціацію з ЄС. У цьому звіті констатовано незадовільний, на той момент, стан виконання всіх 11 “критеріїв Фюле”¹ та сформульовано 10 ключових рекомендацій для їхнього швидкого виконання [8].

Не менш важливу роль у питаннях адаптації законодавства відіграє інституційний механізм. Зокрема, на підставі угод про партнерство та співробітництво (у т. ч. Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їхніми державами-членами від 14 червня 1994 р.) створюються спільні органи, діяльність яких спрямовано на оцінювання стану виконання сторонами взаємних зобов'язань, у т. ч. і стану виконання адаптації законодавства. Варто зазначити, що рішення та висновки подібних органів мають виключно рекомендаційний характер. Водночас їхнє значення та вплив на офіційні інституції ЄС настільки суттєві, що негативна оцінка стану адаптації в країні-кандидаті може справити негативний вплив під час прийняття рішення про готовність країни до вступу до ЄС.

На нашу думку, однією з основних проблем недосконалості процесу проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС є недосконалість організаційного забезпечення даного процесу. Зокрема, це стосується розпорошеності та нестабільності інституційного механізму проведення адаптації. В Україні відсутній єдиний чітко визначений орган, відповідальний за євроінтеграційний процес. З сумом слід констатувати, що державі не вдалось досягти належного рівня адаптації законодавства навіть за допомогою всіх наданих їй, у т. ч. й міжнародною спільнотою, можливостей. Зокрема, з метою підтримки України та прискорення процесу асоціації, урядом Великобританії був профінансований проект консультативної підтримки політики європейської інтеграції (EIPA), згідно з яким було підготовлено збірку за назвою “Організація адаптації законодавства у процесі європейської інтеграції. Звіт для Координаційного бюро європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України” (цей орган діяв з 16 липня 2008 р. по 31 березня 2010 р.). Саме в цьому документі Україні пропонувалось одразу дві моделі вдосконалення інституційного механізму в контексті адаптації законодавства. Перша із зазначених моделей полягала у визнанні на загальнодержавному рівні вже згадуваного нами Координаційного бюро органом, відповідальним за загальну систему проведення адаптації законодавства. При цьому пропонувалось передати цьому бюро не всі, а лише ключові (найбільш загальні) функції; решта функцій щодо адаптації залишалась за іншими органами (наприклад, за Державним департаментом з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України). Відповідно до другої моделі Україні пропонувалось передати Координаційному бюро абсолютно всі функції та визначити даний орган відповідальним за весь процес адаптації. Як відомо, дані рекомендації так і залишилися визначеними лише на папері, а пізніше обидва вказані органи взагалі було ліквідовано.

¹ У 2013 р. від імені інституцій ЄС Комісаром ЄС із питань розширення та Європейської політики сусідства Штефаном Фюле були оголошені критерії, окреслені ЄС як необхідні для підписання Угоди про асоціацію з Україною.

Загалом наразі організаційне забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС подано розпорошеною системою органів, основними з яких є Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України. При цьому ключову роль відіграє саме Кабінет Міністрів України, адже саме він є найвищим органом виконавчої влади. Саме тому ще в 1999 р. було визначено, що функції з планування роботи щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, координації нормотворчої діяльності органів виконавчої влади та контролю над цією діяльністю реалізує Міністерство юстиції України [9].

Існує гостра необхідність покращання інституційного механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС, зокрема шляхом створення окремого органу (поза структурами Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України), відповідального за процес адаптації законодавства, відповідних відділів, департаментів чи окремих посад не тільки в міністерствах, інших центральних органах виконавчої влади, територіальних органах влади, а і в органах місцевого самоврядування тощо.

Однією з основних перешкод на шляху успішного завершення тривалого процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС є незадовільний стан реалізації прийнятих нормативно-правових актів, недотримання їхніх положень, а інколи і зовсім ігнорування. У зв'язку з цим можна констатувати, що питання адаптації законодавства України до законодавства України ще досить тривалий час (принаймні до вступу України до ЄС) залишатиметься однією з головних сфер наукових досліджень та суспільних обговорень. Однак необхідно звернути увагу на те, що лише співпраця та злагоджена робота всіх органів державної влади, представників усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства сприятиме досягненню головної мети – вступу України до ЄС. Для цього пропонується:

1. На загальнодержавному рівні прийняти новий нормативно-правовий акт, у якому визначити всі (оновлені) пріоритетні сфери та шляхи адаптації законодавства, адже чинна Загальнодержавна програма приймалась за інших політично-економічних умов та є застарілою.

2. Створити єдиний орган (або на законодавчому рівні визначити таким той орган, що вже існує), відповідальний за процес адаптації законодавства.

3. Закріпити за вказаним органом функції з контролю та нагляду за здійсненням процесу адаптації законодавства із зазначенням конкретних строків виконання.

4. Забезпечити створення та опублікування постійних звітів кожного відповідального органу про стан сприяння проведенню адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

5. Створити дієвий механізм належного врахування рекомендацій інституцій ЄС з метою припинення практики їхнього ігнорування або “сліпого виконання”.

Список використаних джерел

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV//Офіц. вісн. України. 2004. № 15. С. 30.

2. Методичні рекомендації на тему “Складові механізми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Acquis communautaire*”. URL: <http://obljustif.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/mizhnarodni-normi.doc>.

3. План дій “Україна – Європейський Союз. Європейська політика сусідства”, схвалений Кабінетом Міністрів України 12 лютого 2005 р. URL: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/994_693.

4. Право Європейського Союзу/В. М. Бесчасний, В. П. Філонов, О. В. Філонов та ін.; за заг. ред. І. А. Грицяка. Київ, 2010. 366 с.

5. Радзивілюк В., Нагребецька Ю. Змістовне наповнення деяких основних термінів, які характеризують процеси зближення національних законодавств//Вісник Київ. нац. ун-ту ім. Тараса Шевченка. Юрид. науки. 2012. № 91. С. 60–63.

6. Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2013 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 берез. 2013 р. № 157-р//Уряд. кур'єр. 2013. № 71.

7. Серета Т. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу//Юридичний часопис Нац. акад. внутр. справ. 2012. № 1 (3). С. 50–56.

8. Чалий В. та ін. До європейського іспиту залишилось три тижні/Центр політ.-прав. реформ. URL: <http://pravo.org.ua/ua/news/4922-do-evropeyskogo-ispitu-zalishilosya-tri-tigeni>.

9. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 лют. 1999 р. № 145/99//Офіц. вісн. України. 1999. № 6. С. 18.

10. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення//Вісник Академії правових наук України. 2012. № 4. С. 29–42.

Надійшла до редколегії 07.09.2016 р.