



**Ю. В. Мовчан**

головний консультант Інституту законодавства  
Верховної Ради України (м. Київ)

УДК 341.176.1 (477)

## ЗАКОНОДАВЧЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОГО ПРОЦЕСУ В УКРАЇНІ

*Стаття присвячена аналізу чинного законодавства України, що регламентує або спрямоване на реалізацію курсу України на євроінтеграцію. Проаналізовано основні законодавчі акти, пов'язані з євроінтеграційними процесами та запропоновано шляхи подальшого розвитку національного законодавства з огляду на європейський вибір України, а також окреслено шляхи вдосконалення правового забезпечення євроінтеграційного процесу в Україні.*

*Стаття посвячена аналізу действующего законодательства Украины, регламентирующего или направленного на реализацию курса Украины на евроинтеграцию. Проанализированы основные законодательные акты, связанные с евроинтеграционными процессами, и предложены пути дальнейшего развития национального законодательства с учетом европейского выбора Украины, а также намечены пути усовершенствования правового обеспечения евроинтеграционного процесса в Украине.*

*The article is devoted to the analysis of the current legislation of Ukraine which regulates or is directed to the realization of the Ukrainian course towards eurointegration. The author has analyzed the key legal acts related to eurointegration processes and proposed the ways of the further development of the national legislation adjusted for European choice of Ukraine as well as outlined the ways of the improvement of the legal support for the eurointegration process in Ukraine.*

Одним із основних напрямів стратегічного курсу зовнішньої політики України є інтеграція до Європейського Союзу, що надає надзвичайної актуальності визначенню стану законодавчого забезпечення інтеграційного процесу з метою виявлення певних тенденцій та шляхів оптимізації законодавчого процесу у цій сфері.

Питання правового забезпечення євроінтеграції в Україні, будучи надзвичайно актуальним, не знайшло комплексного відображення у правовій доктрині. Окремі аспекти євроінтеграційного процесу досить ґрунтовно представлені у працях вітчизняних науковців, зокрема, у дослідженнях І. Грицяка, В. Копійки, М. Микієвича, В. Муравйова, В. Посельського, Р. Петрова, проте проблема якості та повноти його законодавчого забезпечення залишається недостатньо вивченою і потребує детального аналізу.

Метою цієї статті є виявлення стану чинного законодавства, що регламентує реалізацію євроінтеграційного курсу України та визначення шляхів удосконалення правового забезпечення євроінтеграційного процесу в Україні.

Виходячи з поставленої мети, автор окреслила такі завдання: проаналізувати основні законодавчі акти, що регулюють євроінтеграційні процеси в Україні; виявити прогалини у правовому забезпеченні євроінтеграційного процесу в Україні.

З моменту набуття незалежності Україна намагалася визначитися з основними напрямками свого зовнішньополітичного курсу. Основними стратегічними партнерами було визначено Європейський Союз, США та Російську Федерацію. З цих трьох пріоритетів найбільшим є Європейський Союз. Наміри України набути членство у Євросоюзі неодноразово підтверджувалися в її офіційних документах та заявах. Ще у 1993 р.

© Мовчан Ю.В., 2009.



Верховна Рада України прийняла постанову “Про основні напрями зовнішньої політики України”, в якій вперше була сформульована позиція України щодо ЄС на законодавчому рівні: “перспективною метою зовнішньої політики є членство України у Європейських Співтовариствах” [1].

Такі наміри знайшли своє відображення в чинному законодавстві, яке еволюціонувало відповідно до обраного країною напрямку. В євроінтеграційному контексті законодавство України можна диференціювати на первинне та вторинне. До першого належать закони, що закладають фундамент та сприяють відносинам з ЄС, до другого — законодавство, що розвиває та підтримує таке співробітництво або спрямоване на його реалізацію. Таким чином, первинне законодавство є інтеграційним, тобто таким, що має встановлювати спільні “правила гри”, а вторинне — адаптаційним, спрямованим на досягнення сумісності правових систем.

Первинне інтеграційне законодавство охоплює всі угоди між Україною та ЄС. Витоки та принципи формування первинного інтеграційного законодавства закладено в Конституції України. Згідно з Конституцією надання законом згоди на обов’язковість міжнародних договорів (ст. 9) та їх денонсація (ст. 85) належать до повноважень Верховної Ради України. При цьому чинні міжнародні договори, згода на обов’язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України (ст. 9) [2]. Спільний договірний доробок України та ЄС на сьогодні є досить значним та охоплює, зокрема, економічне, наукове і технологічне співробітництво, сферу ядерної безпеки, а також юстиції та внутрішніх справ.

Найважливішою серед них є Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [3] (далі — УПС), яка ратифікована у 1994 р. [4] та набрала чинності у 1998 р. Термін її дії було розраховано на 10 років, проте згодом пролонговано до підписання нової угоди між ЄС та Україною. Метою цієї угоди є забезпечення відповідних рамок для політичного діалогу, сприяння торгівлі, інвестиціям та гармонійному розвитку відносин між сторонами, забезпечення основи для взаємовигідної економічної, соціальної, фінансової, науково-технічної та культурної співпраці, а також підтримка зусиль України з консолідації демократії, розвиток та завершення переходу до ринкової економіки. Угода встановлює спільні юридичні та інституційні рамки партнерства між Україною та ЄС [5].

З урахуванням потреби у визначенні правових механізмів інтеграції, а також впливу європейського права на процеси, що відбуваються в Україні, найважливішою з точки зору правового забезпечення інтеграційного процесу є ст. 51 цієї угоди. Вона визначає, що важливою умовою для зміцнення економічних зв’язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства. Україна має вживати заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведено у відповідність до законодавства Співтовариства. Ч. 2 цієї статті визначає сфери, у яких мають вживатися такі заходи: “Зокрема, приблизна адекватність законів матиме місце в таких галузях: 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].

Таким чином, саме у цій статті міститься зобов’язання України щодо реформування її законодавства. Проте її специфічною рисою є те, що вона передбачає лише наближення законодавства, що має на меті лише певний рівень відповідності національного законодавства України законодавству ЄС, а не обов’язковий мінімальний стандарт заходів з адаптації. При цьому вона не встановлює обов’язковий перелік заходів з адаптації, як це мало місце в європейських угодах з країнами Центральної та Східної Європи.

Загальні правові основи для зближення законодавства можуть бути знайдені у відповідних статтях Угод про партнерство та співробітництво, підписаних ЄС та її державами-членами з державами СНД з практично ідентичними положеннями. УПС може розглядатися як альтернатива європейських угод, які є інструментами, що передбачають вступу в ЄС. Інституційна структура угоди має схожість з тією, яку містять Європейські угоди.

Такий формат угоди став альтернативним форматом, що пішов значно далі, ніж стандартні формати угод про торгівлю та співробітництво, проте не наближався до



європейських угод про асоціацію, що були підписані у 1991-1992 рр. з країнами Центральної та Східної Європи. УПС відрізнялися від стандартних не преференційних угод перш за все елементами інституційної взаємодії та можливістю широких консультацій із загальнополітичних питань. Таким чином, УПС заклала правові підвалини для двостороннього співробітництва ЄС у політичній, економічній, фінансовій, соціальній та культурній сферах.

Слід звернути увагу на те, що попри автентичність українського та англійського текстів, український текст має ряд недоліків, таких як, наприклад, відсутність уніфікації термінології та неадекватне вживання термінів, а також подеколи змістова невідповідність англійській версії. Зокрема, в англійській версії угоди вживається термін “approximation”, що українською у рамках однієї лише ст. 51 перекладено двома термінами - “зближення” та “приблизна адекватність”. У ст. 60 українського тексту угоди цей термін виступає як “наближення”, а у ст. 76 — як “зближення”. Якщо ж обирати серед цих термінів адекватний за значенням, то найбільш вдалим видається “наближення”, оскільки термін “зближення” передбачає певне споріднення [6, с. 348], що неможливо у відносинах ЄС з Україною, оскільки це положення покликане забезпечувати одностороннє наближення саме українського законодавства до норм і стандартів ЄС.

Крім того, певні недоліки помітні і у назві самих сфер наближення. Так, “закон про митницю, закон про компанії, закон про банківську справу” (customs law, company law, banking law) при коректному перекладі з англійської має виглядати як “митне право, право товариств, банківське право”, що дає підстави зробити висновок, що текст є перекладеним та при цьому переклад не є коректним. Отже, попри автентичність англійського та українського текстів, англійська версія тексту має першочергово братися до уваги при тлумаченні положень УПС. Таким чином, термінологічний апарат базової угоди, що регулює відносини України та ЄС, потребує ґрунтовного доопрацювання та повного узгодження термінології. Як слушно зауважує Н. В. Пронюк: “однією з головних передумов належної адаптації національного законодавства є правильне та однакове розуміння основоположних понять, які використовуються. Ми маємо рухатися у напрямку уніфікації з термінологією європейського і міжнародного права, оскільки без цього не можна досягнути зближення правових систем” [7].

Проте положення, закладені в угоді, з часом змінилися, оскільки відбувся певний поступ у розвитку економіки України. Так, Європейський Союз підтвердив ринковий характер економіки України. Таке рішення набрало чинності 30 грудня 2005 р. і відтоді автоматично було припинено всі антидемпінгові розслідування проти України в Європі. США скасували поправку Джексона-Веніка і в лютому 2006 р. також визнали ринковий статус економіки [8, с. 22]. Позитивно вплинуло на розвиток відносин України та ЄС вхід України до СОТ, що може стати передумовою встановлення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

Після вступу УПС в дію змінився і зовнішньополітичний пріоритет України. 11 червня 1998 р. Указом Президента було схвалено “Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу” [9], що визначала інтеграцію до ЄС стратегічним завданням через забезпечення входу України у європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття Україною членства у Європейському Союзі. Стратегія визначила такі стрижневі напрями інтеграційного процесу: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; економічна інтеграція та розвиток торговельних відносин між Україною і ЄС; інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки; політична консолідація та зміцнення демократії; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; культурно-освітня і науково-технічна інтеграція; регіональна інтеграція України; галузева співпраця; співробітництво у галузі охорони довкілля.

Незмінність євроінтеграційного курсу України підтверджується і в щорічних посланнях Президента до Верховної Ради України. Так, у Посланні “Україна: поступ у ХХІ століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.” [10] зазначається, що “Базовою основою нашого дальшого розвитку є європейський вибір, відданість України загальнолюдським цінностям, ідеалам свободи та гарантованої демократії. <...> Особливе значення має послідовна політика України щодо зближення з Європейським Союзом, набуття статусу асоційованого, а згодом повноправного члена ЄС”. Найважливішим з точки зору “євроінтеграційного характеру” стало послання глави держави “Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального



розвитку України на 2002-2011 роки” [11], в якому стратегічним пріоритетом визнавалося створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі.

Окремі принципові положення послань Президента у подальшому знайшли свій розвиток у законодавстві. Першим кроком до створення передумов для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі стали базові акти вторинного інтеграційного законодавства, покликаними сприяти законодавчій інтеграції України до ЄС: Закон України “Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 21.11.2002 р. [12] та Закон України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18.03.2004 р. [13]. Ці закони визначають механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Він включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

Положення цих законів встановлюють, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до ЄС, що, своєю чергою, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. При цьому адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу розуміється як поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу, метою якої є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються до держав, які мають наміри щодо вступу.

У Законі України “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” зазначається, що невід’ємною частиною програми адаптації є перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу в пріоритетних сферах адаптації, який додається до цього Закону. Такий підхід, на нашу думку, є недостатньо обґрунтованим. По-перше, законодавець вживає термін “*acquis* Європейського Союзу”, що є значно ширшим від *acquis communautaire* і охоплює також акти, ухвалені в рамках другого (спільна зовнішня та безпекова політика) та третього (поліційна та судова співпраця) стовпів, тоді як акти, що регулюють відносини у пріоритетних сферах адаптації, ухвалюються переважно в рамках першого стовпа (Європейські Співтовариства).

По-друге, не передбачено жодного механізму перегляду чи оновлення цього переліку. Доцільно було б, щоб такий перелік мав гнучкий характер і змінювався з урахування змін в системі законодавства ЄС, оскільки Україна в процесі адаптації свого законодавства до норм і стандартів ЄС має орієнтуватися не лише на чинне, але й на перспективне законодавство Європейського Співтовариства. Як зазначає Ю. С. Шемшученко, “Кожен, хто вступає до Європейського Союзу, мусить грати за його правилами” [14, с. 38].

Важливими у цьому сенсі є Білі і Зелені книги — акти так званого м якого права ЄС. Останні є актами *suī generis*, що публікуються Європейською Комісією для стимулювання обговорення певних проблем на європейському рівні. Таким чином Європейська Комісія запрошує усіх зацікавлених осіб взяти участь у консультаціях та обговореннях на основі висунутих нею пропозицій. На основі цих книг можуть розроблятися Білі книги, що містять пропозиції до дій Співтовариства в окремих галузях, а також програми дій Співтовариства в окремих сферах, приймаються або змінюються законодавчі акти.

У п. 3.19 Білої книги щодо підготовки асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції до внутрішнього ринку Союзу [15] зазначається, що перелік ключових заходів, які передбачають наближення законодавства у певних сферах, має враховувати й ті, що знаходяться на стадії законодавчої розробки, оскільки у майбутньому вони можуть стати частиною *acquis communautaire*.

На основі проведеного аналізу можна констатувати наявність певного прогресу у законодавчому забезпеченні євроінтеграційного процесу в Україні. Проте цей процес може бути збагачено за рахунок запозичення євроінтеграційного досвіду інших європейських країн, що вивело б законодавче врегулювання інтеграційного процесу в Україні на якісно новий рівень. Процес адаптації національного законодавства України до *acquis communautaire* потребує певної “гри на випередження”, тобто врахування не лише чинного законодавства ЄС, але й перспектив його розвитку. Основними проблемами,



пов'язаними з адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що потребують вирішення, є неузгодженість основних напрямів правової реформи в Україні з національною стратегією інтеграції України.

#### Список використаних джерел

1. Про основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 02.07.1993 р. // ВВР. — 1993. — № 37. — Ст. 379.
2. Конституція України від 28.06.1996 р. // ВВР. — 1996. — № 30. — Ст. 141.
3. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами // ОВУ. — 2006. — № 24. — Ст. 1794.
4. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами : Закон України від 17.10.1994 р. // ВВР. — 1994. — № 46. — Ст. 415.
5. 98/149/ЕС, ЕССC, Euratom: Council and Commission Decision of 26 January 1998 on the conclusion of the Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part // Official Journal. — L 049. — 19/02/1998. — р. 1.
6. Великий тлумачний словник сучасної української мови / Уклад. і голов. ред. Бусел В. Т. — К. ; Ірпінь : ВТФ “Перун”, 2003.
7. *Пронюк Н. В.* Проблеми впровадження європейських стандартів у законодавство України шляхом демократичних реформ / Н. В. Пронюк // Український часопис міжнародного права. — 2002. — № 4. — С. 30-31.
8. *Кордон М. В.* Європейська та євроатлантична інтеграція України: Навчальний посібник / М. В. Кордон. — К. : Центр учбової літератури, 2008.
9. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента від 11.06.1998 р., № 615/98 // ОВУ. — 1998. — № 24. — Стор. 3.
10. Послання Президента України до Верховної Ради України 2000 рік “Україна : поступ у XXI століття Стратегія економічної та соціальної політики на 2000-2004 рр.” від 23.02.2000 р., № 276а/2000 [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=276%20a%2000>
11. Послання Президента України до Верховної Ради України Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002-2011 роки від 30.04.2002 р. // Урядовий кур'єр. 2002. — № 100. — 4 червня.
12. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2001 р. // ВВР. — 2003. — № 3. — Ст. 12.
13. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. // ВВР. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
14. *Шемшученко Ю. С.* Теоретические проблемы гармонизации законодательства Украины с европейским правом / Ю. С. Шемшученко // Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / Под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. — К. : Юринком Интер, 2003.
15. *White Paper.* Preparation of the Associated Countries of Central and Eastern Europe for Integration into the Internal Market of the Union // Commission of the European Communities / Brussels. - 1995. — COM (95) 163 final.

*Рекомендовано до друку відділом європейського права та міжнародної інтеграції  
Інституту законодавства Верховної Ради України  
(протокол № 4 від 20 жовтня 2009 року)*

Надійшла до редакції 01.11.2009  
Рекомендована до друку 01.12.2009

