

УДК 341.018:34(477)(045)

Ю. С. Хоббі

ПРОБЛЕМИ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ ДО НАЦІОНАЛЬНОЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті розглядається процес імплементації європейських стандартів до національної правової системи України.

Наголошується, що процес гармонізації супроводжується рядом проблем, починаючи з невизначеністю конкретних правових актів ЄС, до яких необхідно адаптувати українське законодавства, їх переклад, строки виконання і закінчуючи слабким інформаційним забезпеченням процесу адаптації законодавства серед населення.

Крім того, автор вважає, що першочерговим завданням на шляху імплементації європейських стандартів повинно бути проведення в конкретні строки конституційної реформи, що дозволить реформувати багато інститутів державної влади та місцевого самоврядування з урахуванням досвіду країн-членів ЄС.

Ключові слова: *Європейський Союз, європейські стандарти, імплементація, гармонізація, адаптація, конституційна реформа.*

Постановка проблеми. З часу набуття Україною незалежності одним з пріоритетних напрямів її зовнішньої політики було обрано євроінтеграцію, встановлення відносин з Європейським Союзом і налагодження плідної взаємовигідної співпраці та взаємодопомоги. Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства з правовими нормами ЄС через правову реформу, яка триває в нашій країні вже довгий час. Проголошений нашою державою стратегічний курс на інтеграцію до Європейського Союзу передбачає всебічне входження до європейського політичного, економічного, в тому числі і правового простору. Як зазначає доктор юридичних наук В. Муравйов «поглиблення інтеграційних зв'язків з Євросоюзом вимагатиме від України цілеспрямованої роботи з реформування її конституційного та іншого законодавства, створення адміністративних та судових установ, здатних працювати з правом європейських інтеграційних організацій. При цьому Україна повинна враховувати вимоги Євросоюзу до третіх країн, які бажають вступити до європейських інтеграційних організацій, а також відповідний досвід країн Центральної та Східної Європи» [1, с. 392].

До недавнього часу взаємодія України та ЄС ґрунтувалася на Угоді про партнерство і співробітництво 1994 року, відповідно до якої було створено систему інститутів, покликаних контролювати процес її здійснення (Рада з питань співробітництва, Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та ін.). Але політична, конституційна та економічна криза загальмували процес адаптації українського законодавства до права ЄС.

Підписання ж Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у травні 2014 року ознаменувало новий етап у взаємовідносинах двох сторін та поставило їх на якісно новий рівень розвитку. Та для ефективного виконання завдань цієї Угоди необхідно ще провести ряд політичних, правових та інституційних перетворень, а це тривалий та складний процес.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням адаптації та гармонізації

законодавства України та ЄС займалися багато дослідників, зокрема В. Г. Буткевич, М. В. Буроменський, В. Н. Денисов, В. В. Копійка, В. І. Муравйов, В. Ф. Опришко, С. В. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, Т. Шинкаренко та ін. Але вони здебільшого торкалися попереднього етапу розвитку відносин України та ЄС, що ж стосується нового етапу, розпочатого з підписанням Угоди про асоціацію та наслідки її імплементації, то вони ще не достатньо досліджені.

Виклад основного матеріалу. Гармонізація національного законодавства із європейськими правовими стандартами ґрунтується на дещо застарілій нормативно-правовій базі, в основу якої було покладено ще Угоду про партнерство та співробітництво, яка з підписанням Угоди про асоціацію втратила свою актуальність.

Тож, серед основних нормативно-правових актів з процесу гармонізації законодавств слід зазначити: «Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 27.06.2014 та Закон України «Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 16.09.2014 № 1678-VII; Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV, яка також стосується УПС та не згадує Лісабонського договору яким Європейському Союзу надано правосуб'єктності; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 серпня 1999 р. N 1496; Постанова Кабінету Міністрів України «Питання діяльності Української частини Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 13 липня 1998 р. N 1074; Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 № 278/2004; Указ Президента України «Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу» від 14.09.2000 № 1072/2000; Указ Президента України «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом) і вдосконалення механізму співробітництва з Європейськими Співтовариствами (Європейським Союзом)» від 24.02.1998 № 148/98; Указ Президента України «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11.06.1998 N 615/98 та інші.

Що стосується інституційного механізму забезпечення процесу адаптації національного законодавства до вимог ЄС, то окрім центральних органів виконавчої влади до нього входять спеціально утворені установи: Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС, Комітет ВРУ з питань співробітництва між Україною та ЄС, реальну роботу в напрямку гармонізації проводив створений у 2004 році при Міністерстві юстиції Про Центр європейського та порівняльного права, але його було замінено на Державний департамент з питань адаптації законодавства (Постанова кабінету Міністрів України від 24.12.2004 № 1742), який в свою чергу було ліквідовано Постановою Кабінету Міністрів України від 7 березня 2006 р. N 256. Як ми бачимо, наявний інституційний механізм не може розглядатися як ефективний та такий, що відповідає потребам адаптації національного законодавства до стандартів ЄС.

Гармонізація законодавства дуже кропіткий та тривалий процес, який вимагає тісної координації усіх гілок влади та спеціалістів в усіх сферах суспільного життя. Наприклад, д.ю.н. Н. М. Пархоменко виділяє 5 етапів гармонізації національного законодавства з європейським правом.

«На першому етапі визначаються критерії гармонізації в різних сферах інтеграційної взаємодії відповідно до укладених договорів та визначаються галузі законодавства, що потребують гармонізації, окреслюється відповідне коло проблем правового регулювання в цій галузі. Крім того здійснюється переклад та опрацювання відповідних нормативно-правових актів (наприклад директив, регламентів ЄС) з метою їх практичного використання; матеріально-технічне забезпечення аналізу і розроблення національних правових актів; набуття теоретичного і практичного досвіду особами, причетними до зазначеної діяльності з питань законодавства, моніторингу, інформаційного забезпечення та ін. шляхом організації навчальних візитів до окремих країн

На другому етапі відбувається співвідношення мети і завдань правового регулювання інтеграційної взаємодії, правова експертиза та порівняльно-правовий аналіз національних законодавчих та інших нормативно-правових актів, визначення їх відповідності укладеним міжнародним договорам та вироблення пропозицій щодо їх гармонізації з урахуванням наслідків гармонізації на національному рівні та впливу на національну правову систему; узгодження понять і термінів національного права та права міжнародних організацій, міжнародних договорів.

На третьому етапі визначається та затверджується перелік нормативно-правових актів, що потребують гармонізації з урахуванням їх юридичної сили, а також перелік міжнародних договорів, які необхідно укласти з метою гармонізації. Крім того, відбувається визначення оптимальних форм та засобів, рівнів та меж гармонізації.

На четвертому етапі відбувається синхронна розробка та прийняття нових нормативно-правових актів або внесення змін у діюче законодавство відповідними державними органами. Важливим на даному етапі є подолання існуючих колізій між національним та міжнародним правом або правом міжнародних організацій чи їх об'єднань шляхом застосування відповідних процедур, а саме: визнання загальноновизнаних принципів права, правових стандартів та їх закріплення у національному законодавстві; врахування загальних і специфічних вимог під час входження нормативних приписів актів міжнародних організацій у національну правову систему і т.ін...

На п'ятому етапі відбувається реалізація гармонізованих актів, здійснюється оцінка досягнутих результатів на міждержавному та національному рівнях. У перспективі можливо продовження інтеграційної взаємодії у напрямі уніфікації та наближення» [2, с. 340].

На нашу думку, це досить раціональна схема, але здебільшого даний процес відбувається дещо хаотично та без належної взаємоузгодженості на всіх рівнях влади та державного управління. Крім того, по-перше, виявляється деяка невідповідність існуючих нормативно-правових актів, які ще вимагають адаптації, та новоприйнятих, особливо це виражається у відсутності одноманітного тлумачення термінів і понять, що використовуються у міжнародно-правових документах; по-друге, більшість норм права банкетні, а не норми прямої дії; по-третє, не має чіткої схеми до яких конкретно актів ЄС необхідно адаптувати той чи інший нормативний документ та строки цього, що не дозволяє позитивно оцінити процес гармонізації.

Отже, імплементація європейських правових стандартів до національної правової системи реалізується через перенесення відповідних правових норм із європейського законодавства до національного за допомогою традиційних правових механізмів та засобів, притаманних саме цій системі законодавства, а при їх відсутності або несумісності з об'єктом апроксимації – із застосуванням запозичених або новоутворених правових механізмів імплементації в національне право уніфікованих європейських правових стандартів. Але, якщо говорити про правові наслідки

імплементатії європейських правових стандартів до національної правової системи України, то далеко не всі вони реалізуються у практичному житті, оскільки в українському законодавстві відсутні як необхідні правові засоби для імплементатії відповідних стандартів, так і належні правові механізми для їх реалізації, що супроводжується низьким рівнем правосвідомості та правової культури в суспільстві.

Можливо для усунення зазначених недоліків необхідно створити установу з представництвами в регіонах, покликану сприяти усім органам державної влади та місцевого самоврядування на всіх рівнях у підготовці проектів нормативно-правових актів з урахуванням основних положень законодавства ЄС, його термінологічної особливості, з метою їх наближення.

Більш того, в Україні започатковано процес конституційної реформи, яка досі триває та поки що не має конкретних перспектив. Конституційна модернізація призведе до зміни статус та повноважень органів державної влади, органів місцевого самоврядування, стандартів в області прав людини, крім того, має бути передбачений прозорий правовий механізм вступу до ЄС, щоб уникнути тих проблем, з якими зітнулися держави-члени ЄС при схваленні Конституції ЄС та підписанні Лісабонського договору.

Тому, на нашу думку, доцільно увагу приділити саме процесу конституційної трансформації у відповідності зі світовими стандартами та досвідом європейських країн, встановити чіткі строки підготовки змін до Конституції або нового революційного документу, і вже після цього продовжувати процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Для цього необхідно залучити фахівців та експертів з тих галузей, гармонізація яких передбачена Угодою про асоціацію, особливо в області міжнародних стандартів прав людини, що сприятиме створенню якісно нового документа, що відповідатиме як міжнародно-правовим нормам і міжнародним зобов'язанням нашої країни, так і становленню демократичного суспільства в Україні.

Як зазначає д.ю.н. Н. М. Пархоменко «гармонізовані нормативно-правові акти мають відповідати наступним вимогам: містити норми права, що відповідають положенням діючих міжнародних договорів; забезпечувати одноманітне розуміння та застосування правил, які встановлені всіма учасниками правовідносин та містяться в укладених міжнародних договорах; здійснювати юридичну дію, що за можливості виключає або мінімізує необхідність прийняття відомчих актів, а у випадках, коли така необхідність виникає – передбачати можливість гармонізації підзаконних актів; містити реальні гарантії та механізми виконання правовстановлюючих норм та положень правових актів суб'єктів гармонізації, а також заходи відповідальності протиправної та стимулює правомірної діяльності; передбачати системність та внутрішній зв'язок національних актів та актів інших держав чи міжнародних організацій – суб'єктів інтеграції» [2, с. 340].

Ці вимоги доцільно застосувати і при підготовці пропозицій щодо реформування окремих положень Конституції, та її в цілому.

Також, для забезпечення ефективного та узгодженого процесу адаптації законодавства України до норм права ЄС, І. А. Куровська пропонує здійснити наступне: - систематизувати по галузях, що вимагають зближення, перекладені українською мовою директиви та інші акти ЄС, європейські правила, стандарти та нормативи, які мають бути імплементовані до законодавства України; - сформувати інформаційно-пошукову систему законодавства ЄС, до якого має бути адаптоване законодавство України... - створити єдину інформаційну мережу для всебічного інформаційного забезпечення усіх інституцій, задіяних у процесі адаптації та гармонізації законодавства України із законодавством ЄС; - організувати ... методичне

забезпечення процесу зближення законодавства України до законодавства ЄС; ... - здійснювати проведення належної професійної підготовки фахівців, в тому числі юристів, які мають безпосередньо забезпечувати процес зближення законодавства, за єдиними навчальними програмами та правилами, наближеними до європейських стандартів; ... - кодифікувати законодавство у тих галузях, правове забезпечення яких має бути адаптоване до правового забезпечення ЄС [3, с 15].

Це доречні пропозиції, особливо що стосується кодифікації законодавства у тих галузях, правове забезпечення яких має бути адаптоване до правового забезпечення ЄС, що сприятиме кращому розумінню цього процесу, дозволить швидко орієнтуватися в значному масиві законодавства та дозволить своєчасно виявляти недоліки в цих актах та положення, які не відповідають зазначеним вимогам.

Та вищезазначене може бути реалізовано лише за умови належної організаційної, методологічної, юридичної та економічно-фінансової підтримки та постійної координації діяльності всіх гілок влади в процесі імплементації європейських стандартів до національного законодавства.

Висновок. Підводячи підсумок, зазначаємо, що в Україні хоча і створена відповідна нормативно-правова база, але в її основі лежить ще Угода про партнерство і співробітництво, яка з підписанням Угоди про асоціацію втрачає свою актуальність та вимагає перегляду та доопрацювання.

Певна інституційна система також створена, але до складу цих установ входять як правило політичні діячі та офіційні особи держави, а повинні входити експерти та спеціалісти у відповідних галузях права, крім того не всі з них мають відповідний правовий статус та повноваження, тому їх рекомендації не є обов'язковими.

Процес гармонізації також супроводжується рядом проблем, серед яких слід зазначити наступні: наявність величезного масиву законодавства ЄС у кожній із галузей, щодо якої передбачене зближення нормативно-правових джерел, складність у виборі тих джерел ЄС, до яких необхідно адаптувати свої кодекси та закони у першу чергу; відсутність цілісного законодавчого поля в Україні, низька якість нормативних актів та їх нефункціональність; декларативність офіційних документів у цій сфері, неадекватність встановлення строків виконання Програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу та відсутність ефективного механізму її реалізації; фактична відсутність перекладів актів законодавства ЄС на українську мову та низький рівень мовної та професійної юридичної підготовки у галузі європейського права законотворців та у ВНЗ; відсутність уніфікованого глосарію термінів права ЄС, щоб у нормотворців та суддів не виникало сумнівів щодо його тлумачення, особливо з приводу імплементації норм ЄС до українського законодавства; слабе інформаційне забезпечення процесу адаптації законодавства серед населення, особливо учасників виборчого процесу; не визначеність чітких джерел фінансування Програми адаптації, формування її бюджету за остаточним принципом. Крім того, гармонізація гальмується невизначеністю перспектив та строків конституційної реформи в Україні, якій також повинні відповідати всі національні нормативно-правові акти.

Список використаної літератури

1. Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В. І. Муравйов. – К. : Академ-Прес, 2002. – 426 с.
2. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види / Н. М. Пархоменко // Часопис Київського університету права. – 2012. - №1. – С. 338-342.
3. Куровська І. А. Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із

законодавством Європейського Союзу як передумова інтеграції України до європейських співтовариств: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ілона Анатоліївна Куровська; Інститут законодавства Верховної Ради України. — К., 2007. — 198арк. — Бібліогр.: арк. 166-198.

Стаття надійшла до редакції 20.09.2014 р.

Y. S. Khobbi

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF EUROPEAN STANDARDS IN THE NATIONAL LEGAL SYSTEM OF UKRAINE

The process of implementation of European standards in the national legal system of Ukraine are considered.

It is noted that the harmonization process is accompanied by a number of problems, among which the following: the presence of the vast array of EU legislation in each of the industries for which the predicted convergence of regulatory and legal sources, the difficulty in selecting the sources of the EU, which must adapt their codes and laws in first; lack of coherent legal framework in Ukraine, poor regulations and their dysfunctional reception; declarative official documents in this area, inadequate to the timing of implementation of the Programme of Adaptation of Ukraine to the European Union and the lack of an effective mechanism for its implementation; virtual absence of EU Law Translation into Ukrainian and low level language and professional legal training in the field of European law makers and universities; lack of a uniform glossary of EU law, so that the drafter and the judges had any doubts as to its interpretation, particularly regarding implementation of EU regulations to Ukrainian legislation; poor information provision process of approximation in the population, especially the electoral process; no certainty of clear funding Adaptation programs, formation of its budget for the final principle.

The author considers that the first priority towards implementing European standards must be specific in terms of constitutional reforms that would allow to reform many institutions of state and local governments based on the experience of EU member states.

Keywords: *European Union, European standards, implementation, harmonization, adaptation, constitutional reform.*

УДК 342.3

Р. В. Чернолуцький

РОЛЬ ЮРИДИЧНОЇ ТЕХНІКИ В ЗАКОНОПРОЕКТНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ

В статті досліджується роль юридичної (нормотворчої, законодавчої) техніки в законопроектній діяльності. Розгляд зазначених питань здійснюється через розкриття ролі і значення конституційно-правових норм в правовій системі держави і системі національного законодавства.

Ключові слова: *законотворчість, законотворення, законопроектна діяльність, конституційне право, конституційно-правова норма, юридична техніка.*

Постановка проблеми. Належне існування та стабільне функціонування держави може здійснюватись тільки в царині права, тобто на нормативній основі, домінуючу роль в якій грають законодавчі акти, що приймаються Парламентом для регулювання найважливіших суспільних відносин, що виникають в процесі взаємодії держави, соціуму і особистості. Виходячи з того, що Парламент приймає в обов'язковому порядку законодавчі акти з питань, що зафіксовані в ст. 92 Конституції України [1], такі акти: