

Теличко О.А., здобувач
Східноукраїнського національного університету
імені Володимира Дала

ПЕРЕДУМОВИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО СТАНДАРТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Виконано аналіз теоретичних питань адаптації національного трудового законодавства; виявлено підстави, що негативно впливають на зазначений процес та розроблені прогресивні моделі для підвищення його загальної якості та дієвості.

Ключові слова: адаптація, законодавство, Україна, стандарти ЄС

Інтеграція до європейських структур є стратегічною метою України, адже є найкращим способом реалізації національних інтересів побудови економічно розвинутої демократичної держави, зміцнення її позиції у світі. Проте, адаптація вітчизняного трудового права, зокрема законодавства з охорони праці працівників, до стандартів Європейського союзу (далі — ЄС) виявляється складним і суперечливим процесом. Важливою в цих умовах є оцінка позитивних та можливих негативних наслідків входження України до ЄС, відпрацювання власних моделей євроінтеграції.

Мета цієї статті полягає в аналізі теоретичних питань адаптації національного трудового законодавства, виявлення підстав, що негативно впливають на зазначений процес та розробка прогресивних моделей для підвищення його загальної якості та дієвості.

Питання євроінтеграції є пріоритетним щодо діяльності певного кола державних структур, але останнім часом і пересічні громадяни стали приділяти більше уваги до цього питання. Як свідчать офіційні дані соціологічних опитувань 89% респондентів цікавить інформація про ЄС, зокрема 45% — про наслідки інтеграції України до ЄС, 41% — про вимоги щодо вступу до ЄС [1]. Україна обрала шлях приведення національного законодавства у відповідність з міжнародними стандартами, але якщо врахувати, що правову базу однієї тільки Ради Європи складають більше 170 конвенцій, хартії, угод, а Верховна Рада надала згоду на обов'язковість для України менше половини із загальною кількістю конвенцій, то стає зрозумілим, що труднощі на цьому шляху крім економічного, фінансового, соціального мають і суто правовий аспект [2, с.23]. Зокрема, це необхідність використання в правозастосовчій діяльності прецедентного права, неузгодженість термінології, праворозуміння окремих положень, відсутність достатньої кількості перекладів міжнародних актів та, що не менш важливо, наявність численних роз'яснень і тлумачень до них тощо. Недосконалість юридичного механізму підготовки

приведення національного законодавства до можливостей правозастосування норм міжнародного права, також на думку дисертанта, можна віднести до переліку причин, з яких країна дуже повільно входить до міжнародно-правового простору.

Правовий аналіз внутрішнього євроінтеграційного розвитку України має велике значення у зв'язку з підготовкою нашої держави до переговорів щодо нової угоди, яка визначить договірно-правові рамки подальших відносин з ЄС. Так, План дій «Україна — Європейський Союз» схвалена Радою з питань співробітництва між Україною і Європейським Союзом від 21.02.2005 р. є важливим новим кроком у цьому процесі. Він охоплює часові рамки у три роки. Його імплементація допоможе реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво як діючої основи співробітництва України та ЄС та сприятиме і підтримуватиме мету України щодо подальшої інтеграції до європейських економічних та соціальних структур. Імплементація Плану дій значно наблизить українське законодавство, норми та стандарти до законодавства Європейського Союзу. Результати дослідження свідчать про те, що в цілому стан реалізації Плану дій Україна — ЄС, як і здійснення відповідних урядових заходів у 2008 р., не можна вважати оптимальним. Урядові заходи містять певні структурні та змістові недоліки і за основними розділами виконуються профільними міністерствами недостатньо ефективно. На думку експертів, урядові заходи з виконання Плану дій здійснювалися міністерствами та відомствами у 2008 р. не повною мірою.

Необхідно дослідити перешкоди, що наразі існують на шляху євроінтеграції. На думку експертів, найбільшою мірою заважає реалізації Плану дій низка внутрішніх чинників — протистояння всередині владних структур, брак кадрового та фінансового забезпечення. Експерти також відзначають брак ресурсного (фінансового) забезпечення та відсутність координуючого органу у сфері євро інтеграції, неоднозначно оцінюють відповідність практичної діяльності українського керівництва проголошеним цілям інтеграції до ЄС: якщо майже половина (49%) з них ствердно відповіли на запитання про зазначену відповідність, то ненабагато менше (44,3%) — дали заперечну відповідь.

На думку українських громадян, влада не готова жити та управляти країною за європейськими нормами і стандартами: таку позицію поділяють понад 72% опитаних. Лише кожен шостий (16,5%) дотримується протилежної думки. Такі оцінки корелюються із загальною картиною ставлення до стану політики інтеграції до ЄС, яку здійснює уряд. Майже третина (31,8%) опитаних переконані, що політика уряду — лише декларація намірів, яка не підкріплюється конкретними діями, ще 29,5% — упевнені, що його політика взагалі не спрямована на інтеграцію України до ЄС. Лише кожен восьмий респондент (12,7%) дотримується протилежної думки. Отже, більшість громадян досить критично оцінюють як готовність влади жити та управляти по-європейськи, так і політику виконавчої влади на європейському напрямі [3, с.6].

Експертні оцінки дають підстави стверджувати про те, що стан забезпечення українською стороною умов для ефективної інтеграції до ЄС не цілком задовільний. Сучасна євроінтеграційна політика України містить істотні недоліки. Експерти висловлюють претензії стосовно її прозорості та відкритості, реалістичності, послідовності та виваженості, а також зрозумілості як для європейських партнерів, так і для громадян України.

На даний час відносини України з ЄС регулюються Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС і його державами-членами від 14 червня 1994 р. (далі — УПС) і характеризуються рівнем «партнерства та співробітництва». Однак у зв'язку із закінченням першого 10-річного терміну чинності УПС у найближчий час її має замінити нова угода.

Основними нормативно-правовими актами з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС є Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затверджена Верховною Радою України від 21 листопада 2002 року [4], та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 року [5], які містять комплекс взаємопов'язаних завдань щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів створення сучасної правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування координації і контролю роботи з адаптації законодавства.

Розуміння поняття адаптація дає можливість сприймати його як «приспособлення чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без внесення будь-яких змін в її законодавство» [6, с.12], або як це сформульовано в Постанові Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»: «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність до законодавства Європейського Союзу» [7]. Таким чином, коли певна країна має намір приєднатися до ЄС, вона повинна адаптувати все своє законодавство, привести його у відповідність із існуючим правом ЄС. Значить, що адаптація трудового законодавства є однією з пріоритетною складовою правової реформи в Україні, у зв'язку з тим, що соціально-трудовим правам громадян у державах-членах ЄС приділяється особлива увага та відповідний високий рівень правового забезпечення їх реалізації.

Водночас, слід наголосити, що прийняття Плану дій Україна–ЄС зумовлене необхідністю поступової трансформації відносин між Україною та ЄС з «партнерства та співробітництва» на якісно новий, вищий рівень інтеграції. План дій є безумовним імперативом для України, тому що його виконання (незалежно від перспектив членства) відповідає внутрішнім потребам реформування і засвідчить серйозність намірів влади, відкриває нові перспективи подальшого

зближення України з Євросоюзом, в тому числі й у сфері трудового законодавства, трудової діяльності та з питань трудової міграції.

На першому етапі виконання Програми пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є сфери, визначені статтею 51 УПС, до яких належить у тому числі й охорона праці. Головними завданнями першого етапу є забезпечення розробки глосарію термінів *acquis communautaire* для адекватності їхнього розуміння та уніфікованого застосування у процесі адаптації, а також розробка і запровадження єдиних вимог до перекладів актів *acquis communautaire* на українську мову, створення загальнодержавного механізму адаптації законодавства, в тому числі щодо перевірки проєктів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire* Європейського Союзу; створення на підставі вивчення та узагальнення відповідного досвіду держав Центральної та Східної Європи ефективного загальнодержавного механізму адаптації законодавства, в тому числі щодо проведення порівняльно-правового дослідження відповідності законодавства України *acquis* Європейського Союзу у пріоритетних сферах; створення на підставі вивчення та узагальнення відповідного досвіду держав Центральної та Східної Європи ефективного загальнодержавного механізму адаптації законодавства, в тому числі щодо перевірки проєктів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire* Європейського Союзу; створення загальнодержавної інформаційної мережі з питань європейського права, забезпечення вільного доступу до неї учасників адаптації законодавства; створення системи навчання та підвищення кваліфікації державних службовців з питань європейського права, включаючи розроблення та затвердження відповідних навчальних програм; вжиття заходів щодо опрацювання та затвердження спільного з ЄС механізму підготовки членів-графіків адаптації та моніторингу їх виконання.

Інтеграційний досвід ЄС свідчить про те, що наступним етапом інтеграції, після «партнерства і співробітництва», є «асоціація». Однак, укладаючи угоди про асоціацію, ЄС застосовує диференційований підхід.

Зокрема, метою Угоди про асоціацію ЄС з країнами Середземномор'я (Середземноморські угоди) є створення зони вільної торгівлі, економічна, соціальна і культурна співпраця. Виняток становить Туреччина, угода про асоціацію з якою засновує митний союз із ЄС та забезпечує доступ Туреччини до внутрішнього ринку ЄС протягом перехідного періоду. У свою чергу, для Західних Балкан (зокрема, Хорватії та Македонії) ЄС передбачено процес стабілізації та асоціації, що включає різні рівні: стратегічний та політичний; інституційний; економічний; фінансовий. До окремої групи слід віднести угоду про асоціацію з Чилі, метою якої є заснування політичної та економічної асоціації з ЄС.

Зважаючи на те, що Україна — європейська країна, яка поділяє європейські цінності, укладення між Україною та ЄС угоди про асоціацію європейського типу є закономірним етапом інтеграції України до ЄС. Саме така угода закріпить правові основи визнання державами-членами ЄС нового статусу України, що не пов'язаний з приналежністю ані до пострадянського простору, ані до європейського суспільства.

Принциповим моментом майбутньої угоди між Україною та ЄС має стати забезпечення на її основі сприятливих умов для внутрішнього євроінтеграцій-

ного розвитку України. Адже інтеграційна підготовка держави, її економічні, правові та інституційні реформи є закономірним шляхом до набуття повноправного членства в ЄС.

Адаптація законодавства України до *acquis communautaire* має розглядатися не лише як виконання відповідного міжнародного зобов'язання, але й як невід'ємна складова правової реформи, що відбувається в процесі глобальної економічної та політичної трансформації українського суспільства. На сучасному етапі процес інтеграції України в ЄС потребує широкого залучення підприємницьких та професійних організацій, соціальних груп та інших неурядових організацій у процес реалізації євроінтеграційної стратегії. Адже консультації із зацікавленими сторонами суспільства є невід'ємною частиною європейської інтеграції. Також для широкого залучення громадськості та організацій у процес реалізації євроінтеграційної стратегії України необхідно забезпечити правові основи заснування (як на державному, так і на місцевому рівнях) форумів з питань європейської інтеграції.

Поліпшення систем охорони праці та промислової безпеки в країнах-членах ЄС — обумовлене впровадженням за останні роки низки законодавчих і нормативних актів. Оновлення національних систем охорони праці з урахуванням європейського законодавства стосується, насамперед, нових учасників, законодавство яких має адекватно відображати загальноєвропейські положення у сфері охорони праці. Правову систему ЄС можна вважати наднаціональною правовою системою, якій притаманні особливі риси. Держави-члени ЄС — обмежили свій суверенітет і делегували частину власних повноважень співтовариству, які у межах визначених повноважень видають законодавчі акти, обов'язкові для держав-учасниць.

Питання пристосування трудового законодавства, а також різних його норм включає в себе багато аспектів. Одним з таких аспектів є прийняття проекту Трудового кодексу України. Адже звівши та розробивши єдиний кодифікований збірник актів законодавства, який буде регулювати відносини у трудовій сфері, зокрема питання охорони праці, надасть ряд значних переваг та зменшить кількість прогалин у законотворчому процесі.

На нашу думку реалізація нових норм трудового законодавства, що сформувалась під впливом процесу адаптації, не є остаточним процесом, адже повинен розпочатись ще один етап — постійний моніторинг щодо змін у законодавстві ЄС. Моніторинг (англ. *monitoring*) — безперервне стеження за яким-небудь процесом з метою виявлення його відповідності бажаному результату або тенденції розвитку. Вважаємо, що моніторинг аналізу громадської думки та інформації, оприлюдненої у засобах масової інформації щодо охорони праці, підготовка пропозицій з врахуванням такої інформації під час формування та реалізації державної політики в сфері охорони праці буде сприяти мобільному реагуванню суб'єкта законодавчої ініціативи щодо розробки та прийняття нових нормативно-правових актів мета яких буде удосконалення трудового права.

Оскільки предметом статті є дослідження європейських стандартів з охорони праці, розглянемо детальніше сутність поняття стандарт. Отже, стандарт — це визначення очікуваної (отримуваної) якості, утверджена модель, яка є основою процесу оцінки [8, с.36], документ, що складений у результаті консенсусу спеціалістів, схвалений спеціалізованою організацією і спрямований на досягнення оптимального ступеню вторядкованості у даній сфері [9, с.3].

У кожній галузі державного і суспільного життя є свої вимоги до стандартів, у тому числі і у сфері охорони праці. Однак передусім доцільно звернути увагу на стандарти прав людини. Так, П. Рабінович вказує на необхідність уточнення змісту поняття міжнародного стандарту прав людини [10, с.19], зокрема європейського. Погоджуючись з думкою вченого зауважимо, що європейські стандарти прав людини — це зафіксовані у юридичних актах та документах європейських міжнародних організацій принципи й норми стосовно прав і свобод людини, призначені слугувати орієнтирами для відповідної внутрішньодержавної юридичної практики.

Виходячи з аналізу чинного законодавства, Закон України «Про охорону праці» від 14.10.1992 р. № 2694-XII не містить визначення стандарт. На нашу думку доцільно було б закріпити у вище зазначеному Законі поняття «державні стандарти в сфері охорони праці» з метою адаптувати національне законодавство у відповідність з європейськими нормами.

Доцільно доповнити ст. 1 «Визначення понять і термінів» Закону України «Про охорону праці» вище розглянутий терміном, а саме: «державні стандарти в сфері охорони праці — законодавчо встановлені обов'язкові та рекомендовані вимоги затверджені спеціальними уповноваженими органами виконавчої влади, які спрямовані на захист життя та здоров'я працівника під час виконання його трудових обов'язків».

Можна констатувати, що процес адаптації трудового законодавства України в сфері охорони праці до європейських стандартів — це діяльність компетентних державних органів щодо дослідження нормативної бази Європейського Союзу в зазначеній сфері, порівняльна оцінка національного трудового законодавства на відповідність європейським стандартам регулювання зазначених відносин, формування висновків і пропозицій щодо зміни чинного законодавства, а також впровадження постійного моніторингу в політиці Європейського Союзу з охорони праці працівників.

На жаль, у суспільстві поки що не склався консенсус стосовно того, що інтеграція до ЄС може стати загальнонаціональною ідеєю, здатною об'єднати всі регіони України. Мало того, останнім часом спостерігається зростання скептичних настроїв стосовно європейської ідеї. Українські громадяни сподіваються на успіх на європейському шляху і очікують від влади та опозиції демонстрації єдності в досягненні стратегічних національних цілей, здатності запропонувати реалістичну програму розвитку України і взяти відповідальність за її виконання, об'єднавши зусилля всього суспільства.

Такі позиції громадськості зумовлюються багатьма чинниками, серед яких можна відзначити не лише регіональні розбіжності в геополітичних симпатіях

ях і наявність у суспільній свідомості стереотипів, а й тим, що люди не бачать конкретних соціально-економічних результатів від реалізації євроінтеграційного курсу, не вивчені в готовності влади жити та діяти за європейськими правилами.

Список використаних джерел

1. Європейський простір. Портал проєвропейського громадянського суспільства України. [Електронний ресурс] — Режим доступу: <http://eu.prostir.ua/view/5191.html>.
2. Опришко В. Ф. Міжнародне економічне співробітництво України: проблеми правового забезпечення / Опришко В. Ф. // Законодавство України: проблеми вдосконалення. Збірник наукових праць. Випуск 7. Київ: Інститут законодавства Верховної Ради України, 2001. — С. 23-39.
3. Чалий В. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції / В. Чалий, М. Пашков // Дзеркало тижня. — 2007. — № 10 (639). — С. 5-6.
4. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2003. — №3. — Ст. 12.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
6. Бахирин А. Б. Большой юридический энциклопедический словарь / Бахирин А. Б. — М.: Книжный мир, 2002. — 720 с.
7. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Постанова Кабінету Міністрів від 16.08.1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. — 1999. — № 33. — Ст. 168.
8. Хартия Европейского Союза об основных правах: комментарий / отв. ред. Кашкин С. Ю. — М.: Юриспруденция, 2001. — 208 с.
9. Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод від 4 листопада 1950 р. / Международные акты о правах человека. Сборник документов. — М.: Издательская группа НОРМА-ИНФРА, 2000. — С. 539-551.
10. Рабинович П. М. Права людини і громадянина: навчальний посібник / Рабинович П. М., Хавронюк М. І. - К.: Атіка, 2004. — 464 с.

Теличко О. А. Предпосылки адаптации законодательства Украины к стандартам Европейского Союза. — Статья.

Выполнен анализ теоретических вопросов адаптации национального трудового законодательства; выявлены основания, которые отрицательно влияют на указанный процесс и разработаны прогрессивные модели для повышения его общего качества и действительности.

Ключевые слова: адаптация, законодательство, Украина, стандарты ЕС.

Telichko O.A. Preconditions of adaptation of the legislation of Ukraine to standards of the European Union. — Article.

The analysis of theoretical questions of adaptation of the national labor legislation is made; the bases which negatively influence the specified process are revealed and progressive models are developed for increase of its general quality and effectiveness.

Keywords: adaptation, the legislation, Ukraine, EU standards.