

ПРАВОВІ ЗАСАДИ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Сідак М.В.,

*доктор юридичних наук, доцент
юридичний факультет*

ДВНЗ „Ужгородський національний університет”

Гомонай В.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент
юридичний факультет*

ДВНЗ „Ужгородський національний університет”

Стаття присвячена висвітленню особливостей правового регулювання процедури адаптації українського законодавства до норм права Європейського Союзу. Автори зосереджують увагу на аналізі інституційних та нормотворчих основ адаптації українського законодавства до норм та стандартів ЄС і базуючись на наукових доробках українських та зарубіжних вчених, розробляють висновки щодо вдосконалення процесу зближення українського законодавства до норм ЄС.

Ключові слова: право Європейського Союзу, адаптація законодавства, інтеграційні процеси.

Стаття посвячена освещению особенностей правового регулирования процедуры адаптации украинского законодательства к нормам права Европейского Союза. Авторы сосредотачивают внимание на анализе институциональных и нормативных основ адаптации украинского законодательства к нормам и стандартам ЕС и основываясь на научных доработках украинских и зарубежных ученых, разрабатывающих выводы по усовершенствованию процесса сближения украинского законодательства к нормам ЕС.

Ключевые слова: право Европейского Союза, адаптация законодательства, интеграционные процессы.

Article is devoted to the peculiarities of legal regulation of procedures for the adaptation of Ukrainian legislation to European Union law. The authors focus on the analysis of institutional and legislative basis of adaptation of Ukrainian legislation to EU norms and standards and based on the scientific achievements of Ukrainian and foreign scientists, draw conclusions about the improvement process approximation of Ukrainian legislation to EU norms.

Keywords: European Union law, legal approximation, integration processes.

Європейський вибір України, проголошений після набуття нею незалежності в 1991 р., залишається стратегічним курсом розвитку і до сьогодні. Зовнішньополітична стратегія України визначає необхідність вирішення ряду завдань, зумовлених активізацією її участі у міжнародному співробітництві [1, с. 17-24]. Необхідність виконання завдань викликана закріпленням у законодавстві зовнішньополітичного європейського вектора України.

Метою даного дослідження є аналіз засад адаптації українського законодавства до норм ЄС. Автори у розрізі взаємозв'язку досліджуваної тематики із інтеграційними процесами України до міжнародних об'єднань, окреслюють наступні завдання даної публікації: проаналізувати інституційні та нормотворчі основи адаптації українського законодавства до норм та стандартів ЄС і базуючись на наукових доробках українських та зарубіжних вчених та *delegata*, розробити висновки щодо вдосконалення процесу зближення українського законодавства до норм ЄС. Відзначимо, що деякі аспекти даної проблематики досліджували П. Русіняк, П. Рабінович, О.О. Ульяненко, Ю. Шемшученко та ін.

14 червня 1994 р., на шляху інтеграції України до ЄС, між Європейськими Співтовариствами і Україною була укладена Угода про партнерство та співробітництво (набула чинності 1 березня 1998 р.) [2, с. 360-375; 3]. На забезпечення виконання зобов'язань, визначених цією Угодою, у розрізі процесу адаптації українського законодавства до норм та стандартів ЄС, була прийнята ціла низка нормативно-правових актів [4, с. 71-75].

Перед тим, як розпочати аналіз особливостей адаптації національного законодавства до норм ЄС, розглянемо коротко процедуру вступу країни до Європейського Союзу.

На думку європейського дипломата та вченого П. Русіняка, «процес інтеграції розпочинається з виявлення політичної волі країни. ... Підписання угоди про асоційоване членство, згідно з ст. 217 ДФЄС, є початком офіційного процесу інтеграції. ... Офіційним проявом волі країни щодо інтеграції до Європейського Союзу є подання заяви на вступ до ЄС, згідно з ст. 49 ДЄС, яка подається Раді та оголошується на засіданні Європейського парламенту; інформуються всі національні парламенти держав-членів. ... До інтеграційного процесу входять: скринінг, переговорний процес, укладення угоди та процес ратифікації» [5, с. 37-45].

Зазначимо, що скринінг включає в себе спільний огляд *acquis communautaire* та його порівняння з країною-кандидатом [6, с. 71-75]. Цей процес виконується Європейською Комісією. Під час цього процесу комісія розробить розширений перелік завдань (англ. *enlargement task force*) для країни-кандидата. Скринінг виступає початком процесу зближення (апроксимації) права у фазі асоційованого членства. Йдеться про те, що з початком визначення основних сфер адаптації національного законодавства здійснюється запланований, з визначенням мети, односторонній процес підготовки та прийняття правових актів з метою досягнення повної змістовної відповідності праву Європейського Союзу [7, с. 54-59].

Змістом усього процесу адаптації є поступова імплементація *acquis communautaire* до правової системи заявника про членство в ЄС [8, с. 80-86; 9, с. 73-79]. Найбільша частина адаптації національного законодавства проходить під час наступного етапу – переговорного процесу. Під час цього процесу проводяться конференції про вступ країни-кандидата з органами ЄС (як правило, Європейською Комісією, Радою ЄС). Конференції

проводяться на різних рівнях: рівні міністрів, їх заступників, голів та депутатів парламентів, експертів тощо. На цих конференціях не тільки визначаються завдання для країни-кандидата, але і визначається часовий графік їх виконання. Під час цього процесу здійснюється прийняття стратегічних документів на рівні ЄС щодо підготовки до членства країни-кандидата, наприклад, Білої книги – Програми країн з асоційованим членством щодо інтеграції до європейського внутрішнього ринку, Інформації про готовність країни-кандидата на членство в ЄС (систематичні справи Європейської Комісії). На національному рівні країни-кандидата здійснюється процес адаптації внутрішнього законодавства до норм Європейського Союзу, згідно з планами легіслативних завдань на визначені роки, національні програми на прийняття *acquis communautaire*, зміни конституційних законів, що регулюють прийняття та приєднання до угод про членство та ін. Останнім етапом виступає підписання угоди та її ратифікація.

Отже, розглядаючи процес зближення національного законодавства різних держав, слід усвідомити багатоаспектність цієї проблеми. Згідно з умовами вступу до Європейського Союзу, визначеними в Маастрихтському договорі та на Копенгагенському саміті Європейської Ради [10], Україні необхідно адаптувати законодавство до загальноєвропейських свобод, принципів, цінностей, норм та стандартів Європейського Союзу, підвищуючи правову культуру. Цей курс для країни-кандидата повинен стати домінантою внутрішньої та зовнішньої державної політики [9, с. 11-95].

Адаптація законодавства України – це основний етап процесу зближення національної системи права, в тому числі правової культури, доктрин та судової і адміністративної практики, до *European acquis*, а також виконання критеріїв та вимог, що визначаються Європейським Союзом [6, с. 17-59]. Виходячи саме з такого розуміння, процес адаптації має охоплювати як нормотворення, так і нормозастосування і бути обов'язковим для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування. До адаптації законодавства України залучені Верховна Рада України, Міністерство юстиції України, зокрема Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (при Міністерстві юстиції України). Інститут нормотворчої діяльності (при Кабінеті Міністрів України), Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (при Президенті України) та ін. Координація цієї діяльності здійснюється Координаційною радою з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу під головуванням Прем'єр-міністра України [4, с. 79-85].

Для України адаптація національного законодавства до норм права ЄС має особливу значущість і актуальність, оскільки з цим процесом пов'язане не тільки створення правової бази для майбутнього вступу до ЄС, а й досягнення інших важливих для нашої держави цілей, а саме [11, с. 15-17; 12; 13; 14; 15]: 1) створення підґрунтя та рушійної сили правової та адміністративної реформи в Україні; 2) створення стимулу для здійснення економічних реформ, підвищення конкурентоспроможності економіки та сприяння залученню іноземних інвестицій в Україну; 3) розвиток зовнішньої торгівлі між Україною та ЄС, оскільки зі створенням зони вільної торгівлі для них діятимуть однакові правила; 4) подальша демократизація суспільних процесів, розбудова основних засад функціонування громадянського суспільства від-

повідно до європейських стандартів.

Як підтверджує досвід держав-членів ЄС, процес адаптації законодавства складається з кількох послідовних етапів. Для України доцільними є такі [15]: 1) введення законодавства України у відповідність до норм СОТ на підставі торговельних інтересів нашої країни в контексті її вступу до цієї організації, зокрема з метою підвищення конкурентоспроможності української економіки, лібералізації зовнішньої торгівлі, створення сприятливого середовища для залучення іноземних інвестицій (цей етап Україна успішно виконала); 2) адаптація законодавства України у пріоритетних сферах, пов'язаних із зовнішньою торгівлею, у контексті створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС; 3) адаптація не лише у сфері внутрішнього ринку, а й у сфері політики безпеки, юстиції та внутрішніх справ; йдеться про повне виконання положень Угоди про партнерство і співробітництво і створення на цій основі передумов для укладення угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом [16, с. 65-69].

Останніми роками в Україні було закладено підвалини створення належної нормативної бази процесу адаптації, зокрема були прийняті наступні закони: «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [17], «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [12], «Про ратифікацію Протоколу до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (УПС) про приєднання десяти нових держав-членів до УПС та внесення змін до УПС», «Про транскордонне співробітництво» та інші [14; 18]. З метою реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію Президент України своїми указами затвердив Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу та схвалив Програму інтеграції України до Європейського Союзу, яка стала головним інструментом національної стратегії на шляху інтеграції України до ЄС за всіма аспектами співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо. Цими документами визначено шляхи та етапи реалізації головних пріоритетів, що спрямовані на досягнення відповідності трансформаційних процесів в Україні Копенгагенським критеріям. Починаючи з 2001 року, Кабінет Міністрів України кожного року розробляє та затверджує річний План дій щодо реалізації пріоритетних положень Програми інтеграції України до Європейського Союзу, частиною якого є план роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Міністерства та інші центральні органи виконавчої влади забезпечують (щорічно) внесення на розгляд Міністерства юстиції планів роботи з адаптації законодавства на наступний рік у сфері діяльності, що належить до їхньої компетенції.

Відповідно до вищенаведених нормативно-правових актів, дотримуючись визначених процесуальних етапів, Кабінет Міністрів України щорічно затверджує чіткий план заходів щодо виконання у поточному році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [17] (в тому числі у фінансовій та банківській сферах), наприклад: Розпорядження Кабінету Міністрів України N 790-р. від 17.11.2011 р. «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [19].

Слід зазначити, що процес адаптації неможливий без належного науково-аналітичного та методологічного забезпечення. Відповідно цей процес має враховувати особливості національної правової системи, що існує

нині, щоб адекватно визначити стан та неузгодженість нашої системи права з правом Європейського Союзу з метою застосування найбільш ефективних методів та заходів здійснення процесу її адаптації. Для науково-аналітичного та методологічного забезпечення процесу адаптації з боку України необхідно: по-перше, створити робочі групи з експертів європейського та національного права і галузевих експертів та безпосередніх виконавців. Розробка Загальнодержавної програми адаптації має здійснюватися паралельно з широкомасштабними дослідженнями права ЄС, стану права України, рівня його відповідності праву ЄС спочатку у пріоритетних сферах, а потім у всіх сферах права та практики. Ці дослідження мають стати основою для внесення змін до Загальнодержавної програми адаптації, формування планів законопроектних робіт у сфері адаптації. По-друге, для забезпечення комплексного підходу до розробки кожного розділу програми потрібно залучати міністерства, центральні органи державної влади, провідних експертів національного і європейського права, галузевих спеціалістів, представників судової влади та громадськості у зв'язку з необхідністю врахування послідовного виконання поставлених у програмі завдань постійного розвитку права ЄС. По-третє, слід докорінно змінити методологію та процес планування робіт з адаптації законодавства України, виходячи з такої послідовності процесу адаптації у кожній пріоритетній сфері.

Для вдосконалення фінансового та матеріально-технічного забезпечення процесу адаптації має бути вжито таких заходів [16, с. 442-448; 15]: 1) суттєво збільшити обсяги бюджетного фінансування процесу адаптації законодавства; 2) змінити саму схему фінансування, яка б унеможливила застосування внутрішнього перерозподілу коштів та фінансування робіт з адаптації законодавства за залишковим принципом. Для цього під час підготовки та ухвалення проектів Державного бюджету необхідно щорічно враховувати видатки на забезпечення виконання заходів, пов'язаних з адаптацією законодавства України до права Європейського Союзу; 3) під час розробки Загальнодержавної програми адаптації мають бути розраховані реальні матеріально-технічні та фінансові потреби на адаптацію у кожному секторі; 4) забезпечити проведення переговорів з ЄС щодо надання Україні технічної допомоги кількісно та якісно нового рівня, використовуючи позитивний досвід співробітництва країн-кандидатів на вступ до ЄС та країн-членів.

Інтенсифікація співробітництва України з ЄС у сфері адаптації має передбачати запровадження механізмів спільного формулювання чітких і конкретних цілей, критеріїв оцінки та строків їх досягнення.

Розширення Європейського Союзу зумовлює необхідність перегляду деяких підходів до адаптації національного законодавства до норм і стандартів ЄС [20, с. 147-153]. Це передбачає наступне: 1) у коротко- та середньостроковій перспективі адаптація має стати одним із основних інструментів інтеграції України в економічну та соціальну структури ЄС: адаптація законодавства України до законодавства ЄС у пріоритетних сферах співробітництва відкриє нам доступ до внутрішнього ринку Європейського Союзу; 2) застосування прагматичного підходу у сфері адаптації – віднині потрібно визначати конкретні цілі та строки їх досягнення. До того ж бажано, щоб такі цілі визначались спільно з ЄС; 3) визначення цілей і напрямів адаптації має ґрунтуватися на комплексному науковому підході, який включатиме порівняльно-правовий аналіз регулювання правовідносин в Україні та ЄС, прогнозні оцінки економічних та соціальних наслідків адаптації національного законодавства у конкретних сферах; 4) адаптація має

реалізуватися у тісній взаємодії уряду та парламенту, оскільки лише прийняття і наступна імплементація законодавчих актів є кроком на шляху запровадження відповідних норм та стандартів ЄС [15, с. 538-550].

Досягнення Україною головної мети загальнодержавної політики – вступу до Європейського Союзу – можливе лише за умови виконання нашою державою відповідних вимог (критеріїв) приєднання до Європейського Союзу [21, с. 106-112], зокрема: 1) стабільності інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичних критеріїв); 2) наявності дієвої ринкової економіки та здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критеріїв); 3) здатності взяти на себе зобов'язання, що випливають з членства в ЄС, у т.ч. неухильне дотримання цілей політичного, економічного та валютного союзу. В цьому контексті, слід взяти до уваги вимогу

щодо необхідності наближення (приспосовування) національних адміністративних структур до стандартів ЄС (сформульовану Європейською Радою на Мадридському саміті 1995 р), при цьому приспосовування має відбуватися у такий спосіб, щоб положення права ЄС, втілені в національне право, ефективно виконувалися за допомогою належних національних адміністративних і судових органів.

Отже, розвиток національного законодавства у напрямку його зближення із законодавством Європейського Союзу має забезпечити високий рівень нормотворчої діяльності, що, в свою чергу, допоможе створити ринкове соціально орієнтоване законодавство. Це забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, піднесенню його до рівня держав-членів ЄС [22, с. 11-19].

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Світова та європейська інтеграція: організаційні засади: Навч. посіб. / [заг. ред. Я.Й. Малик, М.З. Мальський]. — Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. — 402с.
2. Банківське право: українське та європейське. Навчальний посібник / [П.Д. Біленчук, О.Г. Динник, І.О. Лютий, О.В. Скороход; за ред. П.Д. Біленчука]. - К.: Атіка, 1999. — 400 с.
3. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами. Угода ратифікована Законом від 10 листопада 1994 року № 237/94-ВР; набула чинності 1 березня 1998 року після ратифікації 15 державами-членами ЄС // Офіційний вісник України від 29.06.2006 - 2006 р., № 24, стор. 203, стаття 1794, код акту 36581/2006.
4. Бобровник С.В. Система законодавства України: актуальні проблеми та перспективи розвитку / С.В. Бобровник, О.Л. Богінич. — К.: Наукова думка, 1994. — 124 с.
5. Rusiňák P. Právo Európskej Únie / P. Rusiňák. — Bratislava: EKONOM, 2006. — 235 s.
6. Кисіль В.І. Міжнародне приватне право: питання кодифікації. / В.І. Кисіль. — К.: Україна, 2000. — 430 с.
7. Капустин А.Я. Европейский союз: интеграция и право. / А.Я. Капустин. — М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. — 436 с.
8. Рабінович П. Імплементація міжнародних договорів в Україні та гармонізація з ними національного законодавства / П. Рабінович, Н. Раданович // Вісник Академії правових наук України. — 1999. — № 1 (16). — С. 80–86.
9. Федяник Г.С. Міжнародне приватне право. Підручник / Г.С. Федяник, Л.С. Федяник. — 3-є вид. — К.: Атака, 2005. — 544 с.
10. Европейський союз: консолідовані договори / [наук. ред. В. Муравйов]. — К.: Port-Royal, 1999. — 206 с.
11. Досвід країн Центральної Європи у здійсненні економічних реформ: ідеї та рекомендації для України: 36 ст. / [А. Білинов; пер. з англ. О. Болячевська]. - К.: МЦПД, 2005. - 43с.
12. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України : від 21 листопада 2002 року № 228-IV // ВВР. — 2003. — № 3. — Ст. 12.
13. Кошель Н.В. Адаптация международных стандартов формирования собственных средств (капитала) российскими коммерческими банками : дис. ... канд. экон. наук ; 08.00.10 / Н.В. Кошель. - Ростов н/Д, 2006. — 212 с.
14. Постанова Кабінету Міністрів України „Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 15 жовтня 2004 року № 1365 (із змінами, внесеними згідно з Постановами Кабінету Міністрів № 174 від 03.03.2005 р., № 1314 від 15.09.2006 р., № 1379 від 04.10.2006р.). // Офіційний вісник України від 05.11.2004 – 2004 р., № 42, стор. 35, стаття 2763, код акту 30394/2004.
15. Ульяненко О.О. Адаптація законодавства у процесі вступу до Євросоюзу: досвід Угорщини, Польщі та Словаччини / О.О. Ульяненко // Держава і право: Збірник наукових праць. Юридичні і політичні науки. — Вип. 29. — К.: Інститут держави і права ім. В.М. Корецького НАН України, 2005. — С. 538-550.
16. Сідак М.В. Засади адаптації українського банківського законодавства до європейських норм та стандартів як невід'ємної складової процесу інтеграції України до ЄС: нормотворчі аспекти : Zborník medzinárodnej konferencie «Úlohy a funkcie práva v SR v súčasnej etape spoločenského vývoja» / М.В. Сідак. - Sládkovičovo. Október 2007. — С. 65-69.
17. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 16 березня 2004 року № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України від 16.07.2004 – 2004 р., № 29, стаття 367.
18. Постанова Кабінету Міністрів України „Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер” від 28 грудня 1992 року № 731 // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=731-92-%EF> – Назва з екрану.
19. Розпорядження Кабінету Міністрів України N 790-р. від 17.11.2011 р. «Про затвердження плану заходів щодо виконання у 2011 році Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» // [Електронний ресурс] – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=790-2011-%F0> – Назва з екрану.
20. Розширення Європейського Союзу: вплив на відносини України з центральноевропейськими сусідами / Інститут регіональних та євроінтеграційних досліджень "ЄвроРегіо Україна" / І. Бураковський, В. Мовчан, О. Вітер, М. Лендьял, О. Сушко. — К.: К.І.С., 2004. — 358 с.
21. Шемшученко Ю. Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом / Ю. Шемшученко // Вісник Академії правових наук України. — 2004. — № 3 (38). — С. 106-112.
22. Реформування державного управління в Україні: проблеми і перспективи / [наук. керів. В.В. Цветков]. — К.: Оріяни, 1998. — 364 с.