**АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА**

**ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

Інтеграція України до Європейського Союзу є одним з її основних зовнішньополітичних пріоритетів. Стратегічною метою держави проголошено повноправне члество в ЄС. Фундаментальні основи європейської політики України, механізми і тактику реалізації стратегічного курсу визначають наступні документи: Контституція України (ст.18); Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями зовнішньої політики України" від 2 липня 1993 року, яка підкреслює, що "перспективною метою української зовнішньої політики є членство України у Європейських Співтовариствах"[[1]](#endnote-1); Угода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом, підписана 16 червня 1994 року; Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998 року; Послання Президента України до Верховної Ради України "Україна: Поступ у ХХІ століття". Стратегія економічного та соціального розвитку на 2000-2004 роки; Програма діяльності Кабінету Міністрів України на 2000-2004 рр.

Ключовим елементом успішної інтеграції України до ЄС є досягнення певного рівня узгодженості законодавства нашої країни з правовими нормами Євросоюзу. Зближення українського законодавства із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався у державах-членах ЄС, а також створить необхідні передумови для отримання Україною статусу асоційованого члена Євросоюзу, що є головним зовнішньополітичним пріоритетом України в середньостроковому вимірі.

В цій статті проаналізовано стан адаптації законодавства України до законодавства ЄС, запропоновано підходи для сприяння цьому процесові збоку органів державної влади в Україні. При цьому авторами широко використані нормативно-правові акти українського права, текст Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Союзом, аналітичні матеріали і доповіді експертів.

Згідно п. 1 ст. 51 УПС, сторони визнали, "що важливою умовою для зміцнення економічних зв’язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства"[[2]](#endnote-2). Однак конкретні терміни виконання взятих Україною зобов’язань не зазначені. Пункт 2 Угоди визначає ті галузі, в яких матиме місце приблизна адекватність законів, зокрема: "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]](#endnote-3).

Виходячи із зазначеного, керівництвом держави розпочато роботу з метою систематизації заходів щодо інтеграції України в європейський правовий простір та виконання взятих в рамках УПС зобов’язань. Президентом України видано ряд Указів, серед яких, на нашу думку, варто зазначити наступні: "Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством (Європейським Союзом) від 24 лютого 1998 року № 148/98; "Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу" від 11 червня 1998 року № 615/98 та "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади" від 9 лютого 1999 року № 145/99. В цьому ж контексті Кабінетом Міністрів України прийнято три важливі Постанови: "Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 12 червня 1998 року № 852; "Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 12 листопада 1998 року № 1773 та "Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу" від 16 серпня 1999 № 1496.

Вище зазначені документи заклали фундамент внутрішнього забезпечення всеохоплюючої діяльності по приведенню правового поля України до норм і стандартів ЄС. Завдяки цьому практично створено таку систему в контексті правотворчості в Україні, яка забезпечує розробку і прийняття всіх без виключення нормативно-правових актів у відповідності до стандартів права ЄС та його країн-членів *(див. таблицю)*. Необхідно підкреслити, що розпочато роботу по адаптації чинного українського законодавства щодо скасування експортних мит, обмеження підвищення експортних тарифів, скасування спецекспорту, уніфікації ставок акцизних зборів на товари вітчизняного виробництва та ті, що імпортуються, тощо.

Однією з форм реалізації завдань по адаптації законодавства є співпраця України з міжнародними організаціями, ефективне двостороннє співробітництво тощо. Показовим в цьому плані є членство України в Раді Європи. Конвенції цієї організації встановлюють спільні стандарти Ради Європи та ЄС. Україною ратифіковано близько 30 конвенцій цієї організації. Розпорядженням Президента України утворено Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів Ради Європи тощо.

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **Інституції, що забезпечують адаптацію законодавства України до законодавства ЄС** | | |
| **№** | ***Назва*** | ***Основні функції*** |
| 1. | Верховна Рада України | Законодавча діяльність |
| \* | Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС | Політичний діалог з парламентарями ЄС |
| 2. | Президент України | Керівництво адаптацією законодавства в контексті інтеграціного процесу |
| 3. | Кабінет Міністрів України | Планування, координація та контроль за нормотворчою діяльністю органів виконавчої влади |
| \* | Інститут нормотворчої діяльності (при Кабінеті Міністрів України) | Наукове обгрунтування законопроектної роботи з адаптації законодавства |
| 4. | Міністерство юстиції України | Планування законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності |
| \* | Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС  (при Мін’юсті України) | Вироблення пропозицій щодо стратегії адаптації, рекомендацій до проектів нормативно-правових актів; правова експертиза актів на їх відповідність праву ЄС |
| \* | Центр порівняльного права  (при Мін’юсті України) | Секретаріат Міжвідомчої координаційної ради; підготовка проектів нормативно-правових актів з урахуванням світового досвіду |
| \* | Центр перекладів актів європейського права (при Мін’юсті) | Переклад міжнародних договорів, законодавства ЄС, аналітичних матеріалів |
| 5. | Українська частина Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом | Узгодження галузевої співпраці між Україною та Європейським Союзом |
| 6. | Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом /  Підкомітет з адаптації законодавства | Здійснення аналізу актів законодавства України з метою приведення їх у відповідність з УПС; вироблення пропозиції щодо адаптації законодавства; реалізація галузевої співпраці |
| 7. | Національне Агенство України з питань розвитку та європейської інтеграції | Організаційне забезпечення інтеграційного процесу |
| 8. | Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства | Консультативна підтримка ВР України, КМУ, Адміністрації Президента України та НБУ; незалежна правова експертиза законопроектів; коментарі щодо впливу законодавства на економіко-політичну ситуацію в Україні |
| 9. | Міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування | Реалізація галузевого співробітництва України та ЄС, імплементація УПС; заходи щодо поглиблення інтеграції України до ЄС |

З таблиці видно, що вирішення завдань на цьому напрямку інтеграції України до ЄС головним чином покладено на спільні зусилля виконавчої та законодавчої гілок влади. Обсяг робіт вражає, адже гармонізація національного законодавства до тих норм, що діють в ЄС, пов’язана із розв’язанням цілої низки організаційних, кадрових, фінансових, методологічних, інформаційних і наукових питань. Таким чином, це досить тривалий та копіткий процес.

Проаналізований стан наближення українського законодавства до правової системи ЄС дозволяє виявити ті проблеми, що постали перед Україною, і запропонувати підходи до підвищення ефективності цього процесу. В цьому зв’язку зауважимо, що адаптація українського законодавства до законодавства ЄС відбувається на фоні правової реформи в Україні. Держава повинна створювати нове законодавство, у відповідності до міжнародних принципів і стандартів, оскільки до цього часу в її правовій базі згадані принципи і стандарти просто були відсутні. Залишається практично відсутнім і цілісне законодавче поле в Україні. Так, із 30 тисяч нормативно-правових актів, що діють на території України, закони складають лише 4,6 %. При цьому тільки 5 із 1295 законів містять норми прямої дії.[[4]](#endnote-4) Проблема не стільки в кількісних показниках, скільки у якісному змісті законодавства. Лише іноземну підприємницьку діяльність в Україні регулюють понад 130 законодавчих актів.[[5]](#endnote-5)

Існуюча законодавча база України є суперечливою, нестабільною і малозрозумілою. Залишаються нерозв’язаними важливі питання загальнодержавного значення. Як приклад може слугувати той факт, що за відсутністю Закону України "Про Кабінет Міністрів України", сьогодні діяльність Уряду регулюють 440 законів, повноваження Прем’єр-міністра понад 250 законів.[[6]](#endnote-6) І це при тому, що в Євросоюзі особливе значення приділяється саме якості правових актів. Рада ЄС прийнала спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт повинен бути: чітким, без зайвої довжини, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що роблять акт складним для читання. Зрозуміло, що Україні також потрібно враховувати економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних актів законодавства, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Проведений комплексний юридичний та економічний аналіз виконання Україною її зобов’язань згідно УПС засвідчує серйозні неузгодженості, протиріччя і навіть порушення між прийнятими нормативно-правовими актами та стандартами і нормами права ЄС. А в таких важливих сферах як підприємницька діяльність та інвестиції, поточні платежі та капітал, конкуренція та захист власності, не було прийнято відповідно до визначеного терміну вимог ЄС жодного нормативно-правового акту.[[7]](#endnote-7)

Процес гармонізації українського законодавства з системою права ЄС уповільнюється об’єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою, корупцією державних службовців та бюрократичною системою в Україні. Більше того, труднощі пов’язані й з тим, що у багатьох чиновників ще панують нормативні стереотипи радянського періоду. "Європеребудова" покликана змінити цей стан, адже перед адаптацією правової системи до європейських норм необхідно, перш-за все, адаптувати власну ментальність до нових реаліїв України та Європи.

Вважаємо за необхідне зазначити, що ініційоване лівими силами українського парламенту рішення про вступ України до Міжпарламентської Асамблеї СНД не сприяє процесові європейської інтеграції України взагалі, та гармонізації національного законодавства з правовим полем ЄС зокрема. Більше того, підписання Україною цього документу обмежує її національний суверенітет і створює можливість втручання у внутрішні справи країни. В пункті 4 аналітичних матеріалів Національного інституту стратегічних досліджень стосовно загальної оцінки установчих документів МПА держав-учасниць СНД на предмет їх відповідності національним інтересам України зазначено: "Діяльність МПА, якщо вона буде здійснюватися згідно з вказаними документами, матиме наслідком формування міждержавної нормативно-правової бази на території СНД, яка перебуватиме значною мірою поза загальновизнаним міжнародно-правовим полем. Так, ст. 5 Статуту СНД фіксує як правову базу лише багатосторонні та двосторонні угоди країн-членів, а також їх віповідність лише цілям та принципам СНД та обов’язкам держав-учасниць згідно зі статутом СНД. Однак ця стаття не містить посилань на необхідність відповідності таких угод міжнародним нормам та їх несуперечливість національному законодавству."[[8]](#endnote-8)

Отже, створюючи національну державну правову систему у відповідності до "єесівських" норм, необхідно одночасно із адаптацією вже існуючих законів приймати нові, узгоджені із правовим полем ЄС, законодавчі акти. Роль найвищого законодавчого органу країни у цьому процесі абсолютна. Беззаперечним є і те, що процес адаптації законодавства України вимагає злагодженої співпраці всіх гілок влади *(див. таблицю)*. Донедавнє протистояння між гілками влади в Україні та гостра політична боротьба серйозно перешкоджали ефективній законотворчій діяльності парламенту. За період першої-п’ятої сесії (ІІ та ІІІ скликання) Верховної Ради України на розгяд парламенту внесено 1745 проектів законів, з яких прийнято лише 615.[[9]](#endnote-9) Завершення кампанії по виборах Президента України, створення парлементської більшості і сформування нового Уряду дає підстави сподіватись на більш конструктивну співпрацю органів державної влади.

Серед інших проблем правової системи України необхідно виділити відсутність дієвого механізму імплементації чинних правових норм. Як зазначає експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П’ятницький "головна проблема України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці".[[10]](#endnote-10)

Україна, нажаль, знаходиться ще далеко від європейських стандартів правової регламентації. Багатогранність європейського правового поля, його комплексний характер наочно свідчать про труднощі на шляху узгодження національного законодавства із загальноєвропейським. Формування правового поля держави є тривалим соціальним процесом, що органічно пов’язаний із змінами у всіх інших сферах життя суспільства. Штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння. На нашу думку, більш ефективному процесові наближення правового поля держави до стандартів права ЄС сприятиме впровадження наступних заходів:

1. створення однієї цілісної системи законодавства України, оскільки розпорошеність ускладнює процес адаптації;
2. розробка органами державної влади в Україні "гармонограм" - графіків роботи з гармонізації законодавства для окремих галузей права;
3. визначення галузевого комітету Верховної Ради України, який би забезпечував координацію та узгодження відповідної законотворчої діяльності, на кшталт спеціального підрозділу з європейської інтеграції, створеного в дослідницькому бюро польського Сейму в 1997 році;
4. видання Україною "Білої книги", зустрічної ЄС;[[11]](#endnote-11)
5. створення українсько-європейського глосарію юридичної термінології;
6. активне залучення іноземних експертів та максимальне використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації українського законодавства, згідно ст. 51 п. 3 УПС;
7. прийняття Верховною Радою України відповідної Постанови про вихід України з МПА СНД;
8. поглиблення співпраці з міжнародними організаціями (РЄ, ОБСЄ та ін.).

Необхідно також розширити і поглибити наукові дослідження проблем адаптації та забезпечити впровадження наукових рекомендацій з цих питань у реальну практику. Абсолютно необхідно мати такі процедури, які будуть поєднувати органи державної влади із зовнішніми центрами технічної чи науково-експертної роботи. Дослідницькі інститути, наприклад, можуть співпрацювати з ними для допомоги при прийнятті рішень серйозної політичної природи і надавати допомогу при вирішенні суперечливих питань, що призведе до вироблення більш чітких і коротких формулювань в головних документах. Тому вкрай необхідно розробити нові процедури, які будуть націлені на співпрацю з конкретними експертами по різних групах. При цьому необхідно вивчати досвід зарубіжних країн. Показовим у цьому плані є досвід найближчих сусідів України, зокрема Польщі та ... Росії. Вражає високий рівень вивчення європейського права нашим стратегічним партнером на Сході, який, доречі, не проголошує вступ до ЄС як пріоритет своєї політики. Серед освітніх, наукових і дослідних центрів у Російській Федерації слід виділити Інститут Європи Російської Академії наук, Інститут європейського права при МГИМО, Центр порівняльного права при МГИМО та Асоціацію європейських досліджень. В деяких ВУЗах, наприклад в Академічному правовому університеті при Інституті держава і права Російської Академії Наук, європейське право є обов’язковим предметом програми навчаня.[[12]](#endnote-12)

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним напрямом співробітництва і обов’язковою передумовою інтеграції до цієї організації. На наше переконання, розуміння важливості цого процесу, вдале поєднання підходів та методів щодо реалізації зближення двох правових систем дасть позитивний результат.

**ПОСИЛАННЯ**

1. Відомості Верховної Ради України. - 1993. - № 35. - С. 2. [↑](#endnote-ref-1)
2. Угода про партнерство та співробітництво 16 червня 1994 року. - Київ: Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. - С. 27. [↑](#endnote-ref-2)
3. Там само. [↑](#endnote-ref-3)
4. Панченко О. Украина живет по закону на 4,6 % // День. - 7 жовтня 1999р. - С. 2. [↑](#endnote-ref-4)
5. Міжнародний імідж України: міфи і реалії // Національна безпека і оборона. - 2000. - № 3. - С. 18. [↑](#endnote-ref-5)
6. Там само. - С. 25. [↑](#endnote-ref-6)
7. Зобов’язання України за Угодою про партнерство та співробітництвр (Аналіз, проведений Групою імплементації УПС Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства (UEPLAC). - березень 2000. [↑](#endnote-ref-7)
8. Національний інститут стратегічних досліджень, жовтень 1995. [↑](#endnote-ref-8)
9. За даними Головного організаційного управління Верховної Ради України, станом на 01.06.2000 р. [↑](#endnote-ref-9)
10. Fundamental Reform for Future Integration // The Day. - June 6, 2000. - № 18. - P. 5. [↑](#endnote-ref-10)
11. Міжнародна науково-практична конференція "Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом" // Інститут законодавства Верховної Ради України. - Київ, 1998. [↑](#endnote-ref-11)
12. Топорнин Б. Н. Европейское право: Учебник. - М., 1999. [↑](#endnote-ref-12)