

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: СТАН, ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

Наталія ІСТЯГІНА

Сергій КОСТЮК

Інтеграцію України до Європейського Союзу проголошено пріоритетним напрямом зовнішньополітичного курсу держави. Основи зовнішньої політики України, механізм і тактику втілення її європейського вектору визначає низка документів, зокрема: Конституція України (ст.18); Постанова Верховної Ради України "Про основні напрями зовнішньої політики України" від 2 липня 1993р., яка підкреслює, що "перспективною метою української зовнішньої політики є членство України в Європейських Співтовариствах";ⁱ Угода про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС (УПС), підписана 16 червня 1994р.; Стратегія інтеграції України до ЄС, затверджена Указом Президента України від 11 червня 1998р. №615/98; Програма інтеграції України до ЄС, затверджена Указом Президента України від 14 вересня 2000р. №1072/2000 та ін.

Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства із правовими нормами ЄС. Зближення законодавства України із сучасною європейською системою права забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в рамках Євросоюзу 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 ЄС, що є її головним зовнішньополітичним пріоритетом у середньостроковому вимірі.

В цій статті, на основі нормативно-правових актів українського права, УПС, узагальнення оцінок експертів, автори аналізують українську практику адаптації законодавства до норм і стандартів ЄС, роблять висновки та вносять пропозиції щодо підвищення ефективності цього процесу.

Згідно п.1, ст.51 УПС, Україна та ЄС визнали, що "важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведенне у відповідність до законодавства Співтовариства".ⁱⁱ Однак, конкретні терміни виконання взятих Україною зобов'язань не зазначені. В п.2, ст.51 УПС визначено ті галузі, в яких матиме місце приблизна адекватність законів: "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".ⁱⁱⁱ

Враховуючи наведене вище, керівництвом держави розпочато роботу з метою систематизації заходів щодо інтеграції України в європейський правовий простір та виконання нею зобов'язань, взятих в рамках УПС. Президентом України затверджено низку Указів, зокрема: "Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством від 24 лютого 1998р. №148/98; "Про затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС" від 11 червня

1998р. №615/98; "Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади" від 9 лютого 1999р. №145/99 та "Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 30 серпня 2000р. №1033/2000. Серед інших заходів – Постанови Кабінету Міністрів України "Про запровадження механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 12 червня 1998р. №852; "Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 12 листопада 1998р. №1773 та "Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС" від 16 серпня 1999р. №1496. Ці документи заклали фундамент внутрішнього забезпечення всеохоплюючої діяльності по приведенню правового поля України до норм і стандартів ЄС. Завдяки цьому, створюється така система в механізмі правотворчості в Україні, яка забезпечуватиме розробку і прийняття всіх без виключення нормативно-правових актів у відповідності до стандартів права ЄС та країн-членів (*див. таблицю*). Вже розпочато роботу по адаптації законодавства стосовно скасування експортних мит, обмеження підвищення експортних тарифів, скасування спецекспорту, уніфікації ставок акцизних зборів на товари вітчизняного виробництва та ті, що імпортуються та ін.

Інституції, що задіяні в процесі адаптації законодавства України до норм та стандартів Європейського Союзу	
Назва	Основні функції
Верховна Рада України	Законодавча діяльність
Комітет з парламентського співробітництва між Україною та ЄС	Політичний діалог з парламентарями ЄС
Президент України	Керівництво процесом адаптації законодавства
Національна рада з питань адаптації законодавства до законодавства ЄС	Пропозиції із виконання зобов'язань за УПС, координація, моніторинг, аналіз, узгодження проєктів нормативно-правових актів
Кабінет Міністрів України	Планування, координація, контроль нормотворчої діяльності органів виконавчої влади
Інститут нормотворчої діяльності (<i>при КМУ</i>)	Наукове обґрунтування законопроектної роботи з адаптації законодавства
Міністерство юстиції України	Планування законопроектної роботи, координація нормотворчої діяльності
Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС (<i>при Мінюсті України</i>)	Пропозицій щодо стратегії адаптації, рекомендацій до проєктів нормативно-правових актів; правова експертиза актів
Центр порівняльного права (<i>при Мінюсті України</i>)	Секретаріат Міжвідомчої координаційної ради
Центр перекладів актів європейського права (<i>при Мінюсті України</i>)	Переклад міжнародних договорів, законодавства ЄС, аналітичних матеріалів
Українська частина Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС	Узгодження галузевої співпраці
Українська частина Комітету з питань співробітництва між Україною та ЄС (підкомітет з адаптації законодавства)	Аналіз актів законодавства України з метою приведення їх у відповідність з УПС; пропозиції щодо адаптації; реалізація галузевої співпраці
Українсько-Європейський консультативний центр з питань законодавства	Консультації органам державної влади, незалежна експертиза законопроектів
Міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування	Реалізація галузевого співробітництва Україна – ЄС, імплементація УПС

З таблиці видно, що виконання покладених завдань вимагає спільних зусиль всіх гілок влади в Україні. Обсяг робіт вражає, адже гармонізація національного законодавства з нормами та стандартами ЄС пов'язана із розв'язанням цілої низки організаційних, кадрових, фінансових, методологічних, інформаційних і наукових питань та координацією діяльності органів державної влади. Цікавими в цьому

контексті є результати загальнонаціонального соціологічного опитування, проведеного Центром Разумкова. Так, 42% громадян вважають найбільш послідовним прихильником руху України до Європи Президента України, 11% – Уряд і лише 3% – Верховну Раду.^{iv} В результаті невисокого рівня довіри до Парламенту, розбіжностей, а нерідко й відкритого протистояння між гілками влади щодо зовнішньополітичних пріоритетів України, результативність законотворчого процесу є доволі низькою. Наприклад, за період першої-п'ятої сесії (II-III скликання) ВР України на розгляд парламенту внесено 1745 законопроектів, з яких прийнято тільки 615.^v Досі не прийняті Податковий, нові Цивільний, Кримінальний та Кримінально-Процесуальний кодекси України, інші важливі законодавчі акти. Водночас, згідно Концепції розвитку законодавства України до 2005р. має бути підготовлено і прийнято близько 300 законів.^{vi} Крім того, досить часто прийняті документи не відповідають “євростандартам”. Проведений комплексний юридичний та економічний аналіз виконання Україною її зобов'язань згідно УПС засвідчує серйозні порушення, неузгодженості і протиріччя 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 вимог ЄС жодного нормативно-правового акту.^{vii}

Важливою проблемою процесу наближення українського законодавства до правової системи ЄС є відсутність цілісного законодавчого поля в Україні. Як наслідок, існуюча законодавча база є суперечливою, нестабільною і малозрозумілою. Так, із 30 тис. нормативно-правових актів, що діють в Україні, закони складають лише 4,6%.^{viii} Наприклад, іноземну підприємницьку діяльність в Україні регулюють понад 130 законодавчих актів. За відсутності Закону України "Про Кабінет Міністрів України", сьогодні діяльність Уряду регулюють 440 законів, повноваження Прем'єр-міністра понад 250 законів.^{ix} Проблема полягає не стільки в кількісних показниках, скільки у якісному змісті законодавства, адже в ЄС особливе значення приділяється саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла 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.

Ускладнює формування дієвої правової системи України також відсутність ефективного механізму імплементації чинних нормативно-правових актів. Як зазначив 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".^x

За оцінками експертів, членство України в МПА СНД не сприяє гармонізації національного законодавства з правовим полем ЄС. Більше того, участь в МПА обмежує національний суверенітет, створює можливість втручання у внутрішні справи. Діяльність МПА матиме наслідком формування міждержавної нормативно-правової бази на території СНД, яка перебуватиме значною мірою поза загальноновизнаним міжнародно-правовим полем.^{xi}

Належної уваги потребує проблема підготовки фахівців з європейського права. Україною зроблено тільки перші кроки на цьому шляху. Наприклад в Росії (вступ до ЄС не проголошено пріоритетом РФ) дослідженнями цих проблем займається низка російських науково-дослідних та академічних установ: Інститут Європи РАН,

Інститут європейського права, Центр порівняльного права при МГІМО, Асоціація європейських досліджень. В Академічному правовому університеті при Інституті держава і права РАН європейське право є обов'язковим предметом програми навчання^{xii}.

Україна, нажаль, знаходиться ще далеко від європейських стандартів правової регламентації. Процес гармонізації українського законодавства з системою права ЄС уповільнюється об'єктивною різницею історичного та соціокультурного розвитку правових систем, діючою кадровою політикою, корупцією в органах державної влади, бюрократичною системою, поширенням серед владної еліти "радянських" стереотипів. Крім того, інтеграція з європейською системою права відбувається на фоні правової реформи в Україні.

Отже, 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, а також створенню єдиної, цілісної системи законодавства України сприятиме **комплексне втілення низки заходів**, серед яких: розробка т.зв. "гармонограм" – графіків роботи з гармонізації законодавства для окремих галузей права; прийняття Податкового, Цивільного, Кримінального та Кримінально-процесуального кодексів; видання Україною "Білої книги", зустрічної ЄС;^{xiii} створення українсько-європейського глосарію юридичної термінології; підготовка фахівців з європейського права, активне залучення іноземних експертів та максимальне використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації законодавства (п.3, ст.51 УПС); поглиблення співпраці з міжнародними організаціями (ООН, РЄ, ОБСЄ, ЦСІ та ін.). Вагомим внеском в наближення українського законодавства до європейських норм права є членство України в Раді Європи, адже конвенції цієї організації встановлюють спільні правові стандарти, в т.ч. й для країн-членів ЄС. Україною ратифіковано близько 30 таких конвенцій. Розпорядженням Президента України утворено Державну міжвідомчу комісію з питань впровадження в законодавство України норм і стандартів РЄ тощо.

Безумовно, що процес адаптації законодавства вимагає посилення аналітичної складової. Цьому сприятиме максимальне використання потенціалу науково-дослідних інституцій та неурядових аналітичних центрів. Органи державної влади можуть співпрацювати із "мозковими центрами" для отримання допомоги при вирішенні суперечливих питань, розробки практичних рекомендацій з урахуванням інтересів та особливостей України, прийнятті рішень серйозної політичної природи та ін. Прикладом такої співпраці є ефективне функціонування спеціального підрозділу з європейської інтеграції при дослідницькому бюро польського Сейму, створеного в 1997р.

Адаптація чинного українського законодавства до законодавства ЄС – обов'язкова передумова успішної реалізації європейських прагнень України. Розуміння важливості та складності цього процесу, конструктивна співпраця всіх гілок влади, вдале застосування підходів та методів до багатогранності європейського правового поля, а також врахування досвіду асоційованих країн ЄС дасть позитивний результат.

ПОСИЛАННЯ

ⁱВідомості Верховної Ради України. – 1993. – №35. – С.2.

ⁱⁱУгода про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством від 16 червня 1994 року. – Київ, Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. – С.27.

ⁱⁱⁱТам само.

^{iv}Пашков М., Чалий В. Україна на шляху європейської інтеграції: соціологічне опитування УЦЕПД // Національна безпека і оборона. – 2000. – № 9. – С.5.

^vЗа даними Головного організаційного Управління Верховної Ради України, станом на 01.06.2000р.

^{vi} Концепція розвитку законодавства України на період 1996 – 2005рр., Орієнтовна програма законопроектних робіт в Україні на період 1996 – 2005. – К., 1996. – С.60-71.

^{vii}Зобов'язання України за Угодою про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. Аналіз, проведений Групою імплементації УПС Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства. – березень 2000.

^{viii}Панченко О. Украина живет по закону на 4,6% // День. – 7 жовтня 1999р. – С.2.

^{ix}Міжнародний імідж України: міфи і реалії // Національна безпека і оборона. – 2000. – №3. – С.25.

^xFundamental Reform for Future Integration // The Day. – June 6, 2000. – №18. – Р.5.

^{xi}Аналітичні матеріали Національного інституту стратегічних досліджень при РНБО України, присвячені загальній оцінці установчих документів Міжпарламентської Асамблеї СНД на предмет їх відповідності національним інтересам України. – жовтень 1995. – пункт 4.

^{xii}Топорнин Б. Европейское право. – М., 1999.

^{xiii}Міжнародна науково-практична конференція "Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом" // Інститут законодавства Верховної Ради України. – Київ, 1998.