

УДК 341.17

Марусяк Л.О.,
аспірант кафедри адміністративного,
фінансового та інформаційного права
Ужгородського національного університету

ОРГАНИ ТА ІНСТИТУТИ, ВІДПОВІДАЛЬНІ ЗА ПРОЦЕСИ АДАПТАЦІЇ В УКРАЇНІ ТА РФ

Стаття присвячена дослідженню органів та інститутів, які відповідальні за процеси адаптації в Україні та РФ. Проведено аналіз органів, які відповідають за адаптацію та виокремлено їхнє місце та роль в адаптації правових систем України та РФ до права ЄС. Автор аналізує виконання Україною та РФ угод 1994 року по створенні спеціальних спільних органів, які відповідають за адаптацію правових систем до права ЄС.

Ключові слова: органи державної влади, адаптація, правова система ЄС, право України, право РФ.

Статья посвящена исследованию органов и институтов, ответственных за процессы адаптации в Украине и РФ. Проведен анализ органов, отвечающих за адаптацию, и выделены их место и роль в адаптации правовых систем Украины и РФ к праву ЕС. Автор анализирует выполнение Украиной и РФ соглашений 1994 года по созданию специальных совместных органов, отвечающих за адаптацию правовых систем к праву ЕС.

Ключевые слова: органы государственной власти, адаптация, правовая система ЕС, право Украины, право РФ.

The article is devoted to the study of the bodies and institutions responsible for adaptation processes in Ukraine and the Russian Federation. The analysis of the bodies responsible for adaptation was carried out and their place and role in adapting the legal systems of Ukraine and the Russian Federation to the EU law were singled out. The author analyzes the implementation of the 1994 agreements

between Ukraine and Russia on the creation of special joint bodies responsible for adapting legal systems to EU law.

Keywords: state authorities, adaptation, EU legal system, law of Ukraine, law of the Russian Federation.

Постановка проблеми. На підставі угод про партнерство і співробітництво сторони зобов'язуються створити спільні органи співробітництва, на яких покладається обов'язок здійснювати оцінку стану виконання сторонами взаємних зобов'язань, у тому числі стану адаптованості національного законодавства до права ЄС у відповідних галузях. Разом із цим, задля оптимізації процесу адаптації треті держави можуть створювати спеціальні органи, які б сприяли здійсненню такого процесу (приміром, держави-кандидати на набуття членства у ЄС часто створювали міністерства європейської інтеграції, які, серед іншого, керували процесом адаптації). Саме тому, дослідження інститутів, які повинні відповідати за адаптацію норм у розрізі адаптації норм українського та російського законодавства до права ЄС, є нагальною проблемою для сучасної юридичної науки.

Аналіз дослідження даної проблеми. Проблематику адаптації адміністративного права України та РФ з правом ЄС серед вітчизняних учених-юристів досліджували В.Б. Авер'янов, І.В. Арістова, В.А. Аргунов, І.Г. Бережнюк, Ю.П. Битяк, О.М. Бандурка, С.В. Вишновецька, Р.В. Волчецький, О.В. Зеркаль, І.В. Кравчук, І.І. Крулько, О.І. Нікітенко, М.В. Парапан, П.М. Рабінович, А.О. Селіванов, Т.М. Серета, С.В. Сорока, І.В. Суходубова, О.В. Прилипчук, Є.О. Харитонова, О.Н. Яриш, І.В. Яковюк та інші. Думки даних вчених не тільки розвинули, але й суттєво оновили традиційні наукові уявлення в цій галузі. Незважаючи на достатність наукових розробок стосовно даного питання, питанням органів та інститутів, які відповідальні за адаптацію норм, не займався ніхто.

Саме тому, **метою статті** є аналіз органів та інститутів, які відповідальні за процеси адаптації в Україні та РФ.

Виклад основного матеріалу. На виконання зазначених угод 1994 року, і Україна, і РФ, спільно із ЄС, створили спільні органи співробітництва, головним чином:

1. Раду з питань співробітництва. Рада з питань співробітництва між Україною та ЄС (далі – РПС У-ЄС) утворена відповідно до ст.ст. 7 та 85 УПС для розгляду будь-яких значних питань, що виникають у рамках Угоди, та будь-яких інших двосторонніх або міжнародних питань, що становлять взаємний інтерес, та надавати спільно погоджені рекомендації. При цьому, функціонування Ради здійснюється відповідно до власних Правил процедури (регламент) (документ N UE-UA 1052/98) [1], які були прийняті нею на своєму першому засіданні (3 червня 1998 року).

В свою чергу, в РФ Рада з питань співробітництва хоч і створювалась за подібним українському формату, проте проіснувала до 2003 року. Так, з 2003 року на базі РПС РФ-ЄС була утворена Постійна рада партнерства як основний робочий орган взаємодії Росії та ЄС [2]. За прикладом органу-посередника, Постійна рада збирається як у форматі міністрів закордонних справ, так і галузевих міністрів, при цьому, без обтяжень щодо періодичності таких зборів: такий орган може збиратись на регулярній основі, проводити регулярні консультації, які дозволяють міністрам, відповідальним за різні галузі політики (до теперішнього часу Постійна рада збиралась за участю міністрів закордонних справ, внутрішніх справ та юстиції, енергетики, транспорту, сільського господарства, навколишнього середовища, культури, науки та освіти), зустрічатися так часто, як це необхідно, і обговорювати конкретні питання співпраці, зокрема, і щодо здійснення процесу наближення російського законодавства до права ЄС [3].

2. Комітет з питань співробітництва. Такий комітет є допоміжним органом національної частини Ради (в РФ – Постійної ради), який створюється з метою допомоги Раді у виконанні нею її обов'язків. Діяльність таких комітетів і в Україні, і в РФ були майже аналогічною, однак, з 2003 року, як і РПС РФ-ЄС, російський Комітет був ліквідований. При цьому, на відміну від того, що на базі ліквідованої Ради з'явилась

Постійна рада партнерства, Комітету з питань співробітництва РФ-ЄС до сьогоднішнього дня не було трансформовано у будь-який інший орган, що, безперечно, негативно позначилось на оптимізації процесу адаптації російського законодавства до права ЄС.

3. Комітет парламентського співробітництва. Такий орган створений і Україною, і Росією на аналогічних підставах (відповідно до УПС) та принципах і є, по суті, форумом для обміну думками між членами парламенту (в РФ – між членами Державної думи, Ради Федерації) та ЄП.

Загалом в Україні вперше комплексно інституціональний механізм забезпечення адаптації законодавства України до норм права ЄС визначався Розділом VIII Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», відповідно до якого його утворюють ВРУ, КМУ, Уповноважений центральний орган державної влади у сфері адаптації законодавства та Координаційна рада з питань адаптації законодавства. Однак, сукупно аналізуючи цей Закон та положення низки інших нормативних актів, можна зробити висновок, що зазначений інституціональний механізм забезпечення адаптації не обмежується вищевказаними органами [4, с. 886], а виглядає у якості комплексної взаємодії загальних і галузевих національних інституцій та органів державної влади. До основних з таких, починаючи з моменту початку здійснення процесу зближення українського законодавства із правом ЄС, слід віднести наступні:

1. Верховна Рада України.
2. Президент України.
3. Національна рада з питань адаптації законодавства до законодавства ЄС.
4. Кабінет Міністрів України.
5. Міністерство юстиції України.
6. Міністерство закордонних справ.
7. Інститут нормотворчої діяльності.
8. Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

9. Центр європейського та порівняльного права.

10. Державний департамент з питань адаптації законодавства.

11. Уповноважений України з питань європейської і євроатлантичної інтеграції.

12. Міністерства, центральні органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування.

Що стосується питання створення національних органів та інститутів, відповідальних за процеси адаптації законодавства Росії до права ЄС, то слід відмітити, що непослідовність у відносинах РФ та ЄС знаходить своє відображення також і в інституційній структурі партнерства. На основі існуючих нормативних положень, насамперед, УПС 1994 року, істотно модифікованих рішеннями самітів Росія-ЄС, вибудована вертикаль форматів взаємодії, яка охоплює саміти, що проходять двічі на рік, серію консультацій між урядом РФ та Єврокомісією, діяльність Постійної ради партнерства на рівні міністрів і систему галузевих діалогів. Такий багатоступінчастий механізм співпраці забезпечує обмін думками та досвідом по всьому спектру відносин партнерів на регулярній основі. При цьому, за минулі півтора десятиліття РФ та ЄС так і не створили інститутів спільного прийняття рішень, які б дозволили на регулярній основі домовлятися про спільні заходи з реалізації та розвитку базових домовленостей, закладених в УПС [5]. Також Росією до сьогодні не було створено спеціального національного органу влади, який би конкретно відповідав за процес адаптації російського законодавства до права ЄС (в РФ у різні періоди існували непостійні або міні-інститути, або (в окремих галузях) галузеві інститути, що прямо чи побічно відповідали за процес адаптації російського законодавства до права Євросоюзу, зокрема, в рамках Транспортного діалогу РФ-ЄС була створена спеціальна Робоча група з питань модернізації).

При цьому слід відмітити, що хоч спеціальних постійно діючих державних органів та інститутів з питань адаптації в РФ не було створено, створення таких періодично пропонувалось впливовими російськими вченими. Основною причиною відмови Росії у створенні спеціальних органів та інститутів з

питань адаптації, по суті, є думка, що створення таких інститутів є начебто характерним для держав, які мають амбіції до набуття членства в ЄС. Така позиція також висловлювалась і в російській науці. Зокрема, Т. Романова зазначає, що ситуація в РФ зовсім не схожа на існуючу в країнах-кандидатах: майбутнім членам ЄС важливі насамперед переговорний процес і швидкість пристосування, а Росії – оптимальна уніфікація правових норм, захист інтересів вітчизняних учасників ринку і обдумане опрацювання низки технічних моментів. Саме на цій підставі, вчена вказує на доцільності створення відділів, які б працювали над питанням сумісності російської правової системи із нормами Європейського союзу, постійно взаємодіяли зі своїми колегами в міністерствах та із чиновниками інших державних служб [6, с. 68].

Висновки. Отже, підводячи підсумок всьому вищевикладеному, вважаємо за необхідне підкреслити наступне:

1. Задля виконання зобов'язань, взятих у результаті підписання й ратифікації УПС, і Україна, і РФ, спільно з ЄС, створили спільні органи співробітництва, головним чином: 1) Раду з питань співробітництва (з 2003 року російська частина Ради та сама Рада з питань співробітництва РФ-ЄС були ліквідовані, а на їх базі було створено Постійну раду партнерства як основний робочий орган взаємодії Росії та ЄС); 2) Комітет з питань співробітництва; 3) Комітет парламентського співробітництва.

2. Переслідуючи мету оптимізації здійснення процесу адаптації національного законодавства до права ЄС, держави повинні сформувати систему органів, які б відповідали за здійснення цього процесу. В Україні така система умовно складається із державних органів: а) загальної компетенції, тобто державні органи, одним із сукупності завдань яких є приведення національного законодавства до європейського; б) спеціальної компетенції, тобто які були створені чи трансформовані в органи, основним завданням яких є здійснення адаптації українського законодавства до права ЄС. В РФ за весь час дії УПС не було створено спеціальних постійно діючих органів державної влади, які б відповідали за здійснення

процесу адаптації національного законодавства до права ЄС (вважається, що такі повинні створюватись лише державами, які переслідують мету набути членства в ЄС), однак, у різні періоди в Росії: а) залучались до процесу адаптації органи загальної компетенції на постійній чи строковій основі; б) створювались непостійні або міні-інститути, або (в окремих галузях) галузеві інститути, що прямо чи побічно відповідали за процес адаптації російського законодавства до європейського.

Література:

1. Правила процедури Ради з питань співробітництва між Європейськими Співтовариствами та їх країнами-членами, з одного боку, та Україною, з іншого боку, Док. UE-UA 1052/98 від 03 червня 1998 року. [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-портал органів виконавчої влади України «Урядовий портал». Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=223337436&cat_id=223326451
2. Совместное заявление «Трехсотлетие Санкт-Петербурга – три века общности европейской истории и культуры», Саммит Россия-ЕС (Санкт-Петербург, 31 мая 2003 года). [Електрон. ресурс]: Веб-сайт «Газета.Ru». Режим доступу: <http://www.gazeta.ru/2003/05/31/sovmestnoeza.shtml>
3. Постоянный Совет Партнерства. [Електрон. ресурс]: Офіційний веб-сайт Постійного представництва РФ при ЄС. Режим доступу: <http://www.russianmission.eu/ru/postoyannyi-sovet-partnerstva>
4. Суходубова І.В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до aquis Європейського Союзу. / І. В. Суходубова // Форум права, 2012, N 4. – С. 885-891.
5. Этнин М., Истомина И. Сотрудничество России и ЕС в транспортно-логистической сфере. / М. Этнин, И. Мстомина. // Аналитические доклады, Вып. 2, сентябрь 2012. [Електрон. ресурс]: Веб-сайт інтернет-журналу «Вся Європа.ru». Режим доступу: <http://www.alleuropa.ru/sotrudnichestvo-rossii-i-es-v-transportno-logisticheskoy-sfere>
6. Романова Т. Общее европейское экономическое пространство: стратегия участия России. / Т. Романова. // Pro et Contra, т. 8, N 1, 2003. С. 63-76.