

О. Б. Черномаз

Львівський державний університет внутрішніх справ,
канд. юрид. наук, доц.,
доц. кафедри адміністративного права та адміністративного процесу

ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

© Черномаз О. Б., 2016

Проаналізовано основні проблеми вступу України до Євросоюзу. Розглянуто аспекти адаптації українського законодавства до вимог і стандартів Європейського Співтовариства. Наголошено, що адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах ЄС, сприятиме поступовому зростанню рівня життя населення. Адаптацію національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюють уповноважені органи державної влади за допомогою правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій.

Ключові слова: адаптація законодавства; інтеграція; Європейський Союз; правова система.

О. Б. Черномаз

ПРОБЛЕМЫ АДАПТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ УКРАИНЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Проанализированы основные проблемы вступления Украины в Евросоюз. Рассмотрены аспекты адаптации украинского законодательства к требованиям и стандартам Европейского Сообщества. Отмечено, что адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС заключается в сближении национального законодательства с современной европейской системой права, которое обеспечит развитие политической, предпринимательской, социальной, культурной активности граждан Украины, экономическое развитие государства в рамках ЕС, будет способствовать постепенному росту уровня жизни населения. Адаптация национального законодательства к законодательству международных организаций осуществляется уполномоченными органами государственной власти путем правотворчества, планирования, координации и контроля. Адаптация является составляющей интеграционных процессов, предпосылкой гармонизации национального законодательства с законодательством международных организаций.

Ключевые слова: адаптация законодательства; интеграция; Европейский Союз; правовая система.

PROBLEMS OF ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO THE EU LEGISLATION

It analyses main problems of Ukraine's accession to the EU. Issues of adaptation of Ukrainian legislation to the requirements and standards of the European Community. Noted that adaptation of Ukrainian legislation to the EU legislation consists in the approximation of national legislation with contemporary European legal system which would ensure development of political, entrepreneurial, social, cultural activity of Ukrainian citizens, economic development of the state within the EU, will contribute to a gradual increase in the standard of living of the population. Adaptation of national legislation to the legislation of international organizations is realized by authorized organs of state power through law-making, planning, coordination and control. Adaptation is a component of the integration process, prerequisite for the harmonization of national legislation with that of international organizations.

Key words: adaptation of legislation; integration; European Union; legal system.

Постановка проблеми. Зовнішня інтеграція України у світовий економічний простір відіграє важливу роль у розвитку вітчизняної економіки, саме тому Україна зацікавлена в сприятливому середовищі, яке спрощувало б доступ до зовнішніх ринків і забезпечувало стабільні торговельні потоки на основі постійного підвищення конкурентоспроможності вітчизняного виробництва.

Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом є новим форматом відносин, спрямованим на створення поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ЗВТ) Україна – ЄС і поступову інтеграцію України до внутрішнього ринку Євросоюзу.

Стан дослідження. Важливий науковий внесок у дослідження питань розвитку та становлення вітчизняного адміністративного законодавства, його подальше вдосконалення з метою узгодження з європейськими стандартами і нормами зробили такі вчені, як В. Б. Авер'янов, О. М. Бандурка, Ю. П. Битяк, В. Т. Білоус, С. В. Ківалов, В. К. Колпаков, А. Т. Комзюк, О. В. Кузьменко, Н. Р. Нижник, С. Г. Стеценко, Т. А. Коломоєць, Н. М. Пархоменко, В. О. Шамрай, В. К. Шкарупа та ін.

Виклад основного матеріалу. Орієнтуючись на досвід нормотворчої діяльності членів ЄС, необхідно максимально визначити й реалізувати правові норми та принципи національної правової системи, з урахуванням норм і принципів європейського права [3, с. 4].

Відповідно до стратегії євроінтеграції нашої держави, адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає в зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах ЄС, сприятиме поступовому зростанню рівня життя населення. Імплементация положень європейського законодавства, передбачена економічною частиною Угоди про асоціацію (УА), вкрай важлива в контексті проведення реформ, оскільки положення угоди можуть та повинні слугувати основою для нової моделі соціально-економічного розвитку України. Тому, розробляючи концепцію та програми секторальних економічних реформ, необхідно відразу враховувати вимоги базових директив ЄС, гармонізація з якими передбачена угодою.

Поглиблена та всеохопна зона вільної торгівлі (ПВЗВТ) має бути створена протягом десяти років з моменту набрання чинності УА. Загалом, аби ПВЗВТ почала діяти, Україна має імплементувати близько 200 нормативно-правових актів ЄС, міжнародних договорів та стандартів. 2015 р. передбачалось використати для підготовки та обговорення законопроектів, які гармонізують вітчизняне законодавство з базовими директивами ЄС, що регулюють взаємовідносини в основних напрямках торгівлі [1, с. 4].

Для імплементації європейського законодавства Україні необхідні такі реформи:

- реформа державної служби. Базова реформа, яка дасть змогу модернізувати основний інструмент (державну службу), необхідний для забезпечення на адміністративному рівні успішного проведення реформ. Без її проведення більшість реформ будуть приречені на саботаж з боку чиновників;
- реформа антикорупційного законодавства. Передбачається усунення умов і стимулів для здійснення корупційних діянь, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних діянь, обмеження впливу приватного капіталу на політику;
- дерегуляційна реформа. Демонтаж старої регуляторної системи, успадкованої з радянських часів, яка розрахована на функціонування в умовах командно-адміністративної системи, та створення нової регуляторної системи, що відповідає сутності та потребам ринкової економіки. Реалізація цієї реформи допоможе покращити інвестиційний та бізнес-клімат;
- податкова реформа. Головний акцент – суттєве спрощення адміністрування податків, відмова від застосування системи авансових податкових платежів, зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати [1, с. 5].

Незважаючи на достатньо велику кількість наукових досліджень, пов'язаних із характеристикою різних аспектів зближення правової системи України з міжнародним правом, наголосимо, що все ще відсутні комплексні теоретико-правові пошуки.

«Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є однією з основних складових процесу інтеграції України до ЄС, що є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність *acquis communautaire*» [3].

Відповідно до розділу II Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р., «...*acquis communautaire* (*acquis*) – це правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ» [4].

Адаптація (лат. *adapto* – пристосовую) – процес пристосування до умов, які змінюються; у міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів [2, с. 338].

Адаптацію національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюють уповноважені органи державної влади за принципами правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це планомірний процес, що поділяється на декілька послідовних етапів, на кожному з яких необхідно досягати певного ступеня відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам.

Стандартизація – це діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усунення бар'єрів у торгівлі й сприяння науково-технічній співпраці. В результаті впровадження стандартизації створюється стандарт. Це документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу (мається на увазі згода всіх зацікавлених сторін з урахуванням більшості їхніх вимог). Об'єктом стандартизації можуть бути продукція, процеси та послуги, зокрема: матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність.

Уніфікація права (франц. *unification*, від лат. *unus* – один і *facere* – робити) — процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Зумовлена ускладненням суспільного життя і розвитком суспільних відносин. Стосується як правотворчості, так і правозастосування [2, с. 339].

Необхідність уніфікації в праві виникає у разі: утворення нових держав, на території яких діють складові різних правових систем; формування єдиної правової системи союзних держав; у процесі зближення правових систем держав, які утворюють різні міждержавні об'єднання тощо. В історичній ретроспективі характерним прикладом уніфікації в праві була систематизація радянського законодавства в 50–60-ті роки ХХ ст. на засадах галузевих Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік. У сучасний період уніфікаційні процеси країни здійснюють в межах СНД, ЄС тощо. Скандинавські країни (Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) уніфікували морське, торговельне, договірне, вексельне, сімейне, спадкове, зобов'язальне законодавство; законодавство про інтелектуальну власність. Це сприяє інтеграції правового регулювання у міжнародних відносинах, зближенню національного і міжнародного права, забезпеченню гармонізації правових систем. Головними методами уніфікації в праві є систематизація національного законодавства, імплементація норм міжнародного права у національне законодавство, його адаптація до вимог міжнародного права тощо.

Імплементація (англ. *implementation* – «здійснення», «виконання») – процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження (імплементація у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади (імплементація в широкому сенсі) [2, с. 339].

У міжнародному праві – це фактична реалізація міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також один зі способів упровадження міжнародно-правових норм у національну правову систему за умови дотримання мети і міжнародних норм.

Способами імплементації є інкорпорація (міжнародно-правові норми без змін відтворюються у нормативно-правових актах держави, що імплементує міжнародні норми), трансформація (міжнародні норми переробляють, переносячи у національне законодавство, з метою урахування національних особливостей, зокрема юридичної техніки), а також загальна, приватна або конкретна відсилка (міжнародно-правові норми безпосередньо не входять в текст закону, в якому міститься інформація про нього [2, с. 339].

Процес адаптації охоплює всі сфери законодавства, визначені в Угоді про партнерство та співробітництво. До пріоритетних належать ті сфери законодавства, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України й держав-членів ЄС.

В Україні вже протягом тривалого часу здійснюють заходи з інтеграції держави в європейський правовий простір і виконання нею зобов'язань, узятих у межах Угоди про партнерство та співробітництво. Президент України видав низку указів, зокрема: «Про забезпечення виконання Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейським Співтовариством» від 24 лютого 1998 р. № 148 [4]; «Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 р. № 615 [5]; «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» від 9 лютого 1999 р. № 145 [6]. Ці нормативно-правові акти заклали фундамент усебічного забезпечення процесу адаптації.

Аналіз процесу наближення українського законодавства до правової системи ЄС дає змогу виявити проблеми, що потребують нагального вирішення, і запропонувати підходи до підвищення ефективності цього процесу. Адаптація українського законодавства до законодавства ЄС відбувається одночасно з правовою реформою в Україні. Держава має оновити законодавство, відповідно до міжнародних принципів і стандартів, оскільки до цього часу в її правовій базі зазначених принципів і стандартів не було.

Чинна законодавча база України є суперечливою, нестабільною, а тому недосконалою. Однак ЄС особливого значення надає саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт має бути: чітким, не двозначним, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз,

незрозумілих посилань на інші тексти, ускладнень, що утруднюють його читання. Україні також потрібно враховувати економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних актів законодавства, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Аналізуючи розвиток вітчизняної та зарубіжної правової думки, можна виокремити кілька цілей адаптації права України до права ЄС: набуття членства в ЄС; проведення адміністративної, якісної судової реформи, утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів; сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС; залучення іноземних інвестицій; уникнення небажаних наслідків розширення ЄС тощо.

Актуальною проблемою є недосконалість, а подеколи й суперечливість нормативно-правових актів, що негативно впливає на процес реалізації прав і виконання обов'язків усіма суб'єктами суспільних відносин, сповільнює розвиток України як правової держави.

Одним зі шляхів вирішення зазначеної проблеми в Україні є законодавче врегулювання процесу прийняття нормативно-правових актів суб'єктами нормотворення та врахування положення, що необхідною умовою й головним принципом нормотворчого процесу є законність як об'єктивна властивість права загалом.

Висновки. Отже, створюючи національну державну правову систему відповідно до норм ЄС, необхідно одночасно з адаптацією вже наявних законів приймати нові, узгоджені із правовим полем ЄС, законодавчі акти. Важливо зважати на те, що процес адаптації законодавства України потребує злагодженої співпраці всіх гілок влади.

1. *Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: торговельна та бюджетно-податкова сфери* // *Матеріали міжнародної конференції «Угода про асоціацію: економічні тригери» 12 березня 2015 року.* – Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). – 43 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.icps.com.ua>. 2. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види / Н. М. Пархоменко // *Часопис Київського університету права.* – 2012/1. – С. 338 – 342. 3. *Матеріали Урядового порталу* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kmu.gov.ua>. 4. *Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 берез. 2004 р. № 1629-IV* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>. 5. *Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 лип. 1999 р. № 1496* // *Офіційний вісник України.* – 1999. – № 33. – С. 168. 6. *Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади : Указ Президента України від 9 лют. 1999 р. № 145* [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145/99>.

REFERENCES

1. *[Implementaciya of Agreement is about an association between Ukraine and ES point-of-sale and budgetary-tax spheres] Trudy of international conference «Agreement about an association: economic trigeri» on March, 12, 2015. it is the International center of long-range researches (MCPD) 43 p. Available at: <http://www.icps.com.ua>.* 2. *Parkhomenko N. M. Garmonizaciya legislations of Ukraine with the European and international right: methods, stages, kinds [Publ Magazine of the Kievan university of right] – 2012, Vol. 1, pp. 338–342.* 3. *Materials of the Governmental portal. Available at: <http://www.kmu.gov.ua>.* 4. *About the National program of adaptation of legislation of Ukraine to the legislation of European Union [A law of Ukraine is from] March, 18, 2004. № 1629-IV. Available at: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.* 5. *Conception of adaptation of legislation of Ukraine is to the legislation of European Union. [Decision of Cabinet Ukraine from linden-trees, July, 16, 1999. № 1496 [the Official announcer of Ukraine] – 1999. – N 33, p. 168.* 6. *About measures on perfection of normotvorchei activity of organs of executive power [A decree of President of Ukraine is from], February, 9, 1999 № 145. Available at: <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/145/99>.*