



## ЭТАПЫ АДАПТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА

Василий ГОМОНАЙ,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права и сравнительного правоведения  
Ужгородского национального университета

### Summary

The article investigates the stages of adaptation of Ukrainian legislation with EU legislation, revealing their features.

The role of the supreme bodies of state power at each stage adaptation of the national legislation to the EU legislation is analyzed. It is proved that the transition to the next stage adaptation of the national legislation to the EU legislation related to the signing of the Association Agreement.

**Key words:** European Union, Association Agreement, adaptation.

### Аннотация

Статья посвящена исследованию этапов адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза, выявление их особенностей.

Проанализирована роль высших органов государственной власти на каждом из этапов адаптации национального законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Обосновано, что переход на следующий этап адаптации национального законодательства Украины к законодательству Европейского Союза связан с подписанием Соглашения об ассоциации.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, Соглашение об ассоциации, адаптация.

**Постановка проблемы.** Провозглашение стратегической задачи Украины – вступления в Европейский Союз (ЕС) – определяет обязанность государства по приведению в соответствие национального законодательства с законодательством ЕС. Сближение правовых систем Украины и ЕС – один из факторов углубления сотрудничества Украины и ЕС, о чем свидетельствуют намерения заключить Соглашение об ассоциации между Украиной и ЕС, которое уже сейчас называют важным документом для Украины, поскольку предусматривает переход к следующему (более качественному) этапу адаптации национального законодательства к законодательству ЕС.

**Актуальность темы исследования** подтверждается степенью нераскрытости темы: исследования этапов адаптации национального законодательства с законодательством ЕС носят фрагментарный характер.

**Состояние исследования.** Вопросы адаптации национального законодательства к законодательству ЕС были предметом исследований отечественных и зарубежных ученых. В частности, вопрос адаптации к праву ЕС экологического законодательства Украины исследовал В.И. Андрейцев, законодательства об объединении предприятий – С.М. Грудницкая, о товарных знаках – Т.С. Демченко, аграрного законодательства – С.Ф. Домбровский, таможенного законодательства – Ф.Л.

Жорин, законодательства Украины о местном самоуправлении – В.М. Кампо, информационного законодательства – Т.А. Костецкая, об административной ответственности – Ю.И. Крегул, водного законодательства Украины – В.Р. Лозанский, трудового законодательства – Д.В. Назаров, К.В. Мельник, антимонопольного законодательства – Н.А. Саниахметова, законодательства о банках и банковской деятельности – А.А. Селиванов, Н.В. Сидак, уголовного – М.И. Хавронюк, законодательства о хозяйственных обществах – Р.Ю.Ханик-Посполитак, налогового законодательства – К.В. Ященко и другие.

Однако они, как правило, не обращали особого внимания на этапы адаптации национального законодательства к законодательству ЕС в целом и в исследуемых областях – в частности.

Поэтому **целью и задачей статьи** является характеристика этапов адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС, выявление их особенностей.

**Изложение основного материала.** Согласно условиям вступления в ЕС, определенным на Копенгагенском саммите в июне 1993 года, для вступления в ЕС Украине предстоит адаптировать законодательство к праву ЕС, что сводится не только к законодательству ЕС, а включает общие принципы, ценности и правовую культуру.

Адаптация законодательства Украины к праву ЕС является одним из важных условий углубления сотрудничества нашей страны с европейскими интеграционными организациями и его государствами-членами, которая создает необходимые предпосылки для перехода до следующих стадий интеграции, включая членство Украины в ЕС.

Необходимо отметить, что адаптация законодательства Украины является планомерным процессом, включающим несколько последовательных этапов, на каждом из которых должна достигаться определенная степень соответствия законодательства Украины законодательству ЕС. Адаптация законодательства Украины, а затем и всей правовой системы – важная задача, которая требует значительных ресурсов и времени, это длительный процесс. Как подтверждает опыт стран-кандидатов, процесс адаптации законодательства включает в себя несколько последовательных этапов.

По мнению А.В. Лабы, для Украины целесообразны следующие этапы:

- приведение законодательства Украины в соответствие с нормами ВТО на основании торговых интересов нашей страны в контексте ее вступления в эту организацию, в частности с целью повышения конкурентоспособности украинской экономики, либерализации внешней торговли, создания благоприятной



среды для привлечения иностранных инвестиций;

- адаптация законодательства Украины в приоритетных сферах, связанных с внешней торговлей, в контексте создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС;

- адаптация не только в сфере внутреннего рынка, но и в сфере политики безопасности, юстиции и внутренних дел, говорится о полном выполнении положений СПС и создании на этой основе условий для заключения соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС;

- адаптация правовой системы Украины к праву ЕС согласно положениям Соглашения об ассоциации с целью подготовки для вступления в ЕС [1, с. 163].

Адаптация украинского законодательства к праву ЕС учитывает характер отношений сторон, определяет особые способы и принципы ее осуществления.

Количественный и качественный объем такой адаптации, по мнению И.А. Гоши, обуславливается целями Украины, определяющими определенный этап сотрудничества Украины и ЕС.

В случае, если целью взаимоотношений является лишь сотрудничество, тогда характер адаптации определяется соответствующими соглашениями, заключенными между этими субъектами международного права. В случае, если Украина пожелает вступление в ЕС, адаптация законодательства будет определяться в соответствии с копенгагенскими критериями членства и плана действий по Украине.

Отсюда автор делает вывод, что уровень (количественный и качественный) адаптации определяется целью сотрудничества Украины и ЕС. Этот вывод позволяет структурировать и классифицировать этапы нормативного отображения адаптации законодательства Украины к ЕС, и в качестве основного классификатора выбрана цель сотрудничества. Адаптация в данном случае становится одним из средств и способов достижения соответствующей цели.

Учитывая такой подход, И.А. Гоша выделяет два этапа адаптации законодательства Украины к ЕС.

Суть выделения каждого из этапов сводится к тому, каким нормативным актом регулировались отношения Украины и ЕС, а следовательно, – какую цель они имели, ведь именно характер заключенных соглашений между Украиной и ЕС определяет цели сотрудничества, а значит – и уровень адаптации. Учитывая это, отметим, что первый этап длится с 1994 до подписания Соглашения об ассоциации, а второй этап станет следствием подписания Соглашения об ассоциации.

Выделение такого хронометража связано с принципиально различным характером актов, регулирующих отношения между Украиной и ЕС. Если СПС устанавливала их самым общим образом, то Соглашение об ассоциации устанавливает принципиально новый уровень отношений – ассоциацию. Настоящее Соглашение И.А. Гоша рассматривает как первый шаг к вступлению в ЕС, в случае, если Украина в будущем проявит такую волю. При любых обстоятельствах подписание Соглашения об ассоциации означает количественно и качественно новый уровень необходимой адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС.

В связи с таким подходом можно характеризовать только первый этап, поскольку он – единственный, который пока реализуется на практике. К тому же, как показывает анализ практики адаптации законодательства и особенностей функционирования СПС, данный этап не является гомогенным.

Поскольку Украина провозгласила независимость в 1991 году, а ЕС был образован в 1992 путем заключения Маастрихтского соглашения, по мнению И.А. Гоши, период 1992-1994 годов выпадает из предложенной этапизации. Законодательство Украины в этот период развивалось без всякого влияния законодательства ЕС.

К тому же, сотрудничество между этими субъектами международного права фактически регулировалось рядом договоров, заключенных еще между СССР и ЕЭС. Итак, включать этот период в этапизацию адаптации законодательства Украины к ЕС, по

ее мнению, не представляется возможным. Учитывая это отсчет событий в этом направлении, она начинается именно с заключения СПС 1994 [2, с. 11].

Однако и в выделении первого этапа есть свои определенные особенности, которые следует учитывать, рассматривая проблему адаптации законодательства Украины к ЕС. Прежде всего, необходимо учитывать тот факт, что СПС 1994 года является типичным международным актом, а они, как известно, вступают в силу только после ратификации. Именно после ратификации этого документа основы адаптации определялись его действием. И хотя ратифицировано она была Законом от 10 ноября 1994 года, однако в силу Соглашение вступило лишь 1 марта 1998 после ратификации всеми государствами-членами ЕС [3]. Ученый ставит вопрос, можно ли в связи с этим вести отсчет процесса адаптации не от времени формально заключенного соглашения, а с момента его ратификации и вступления в силу? Анализ практики адаптации законодательства Украины к ЕС показывает, что нет. Сам факт заключения СПС 1994 года способствовал ориентированию украинского законодателя на осуществление процессов адаптации. Об этом свидетельствует постановление Кабинета Министров Украины «О мерах по поэтапному внедрению в Украине требований директив ЕС, санитарных, экологических, ветеринарных, фитосанитарных норм и международных и европейских стандартов» от 19 марта 1997 года, которое за год до вступления в силу Соглашения фактически начало процесс гармонизации законодательства Украины и ЕС [4].

Мы не согласны с точкой зрения, согласно которой за начало отсчета первого этапа адаптации законодательства Украины к ЕС надо считать именно год заключения СПС.

Соглашаемся с противоположной точкой зрения, которой придерживается О.В. Лаба, считающая, что процесс адаптации украинского законодательства к праву ЕС начался еще до вступления в силу СПС. До вступления в силу СПС попытки со-



гласовать нормы украинского законодательства с правом ЕС предпринимались в отраслях, регулирующих конкуренцию, трудовые и социальные отношения [1, с. 140]. Этот период ученые называют этапом добровольной адаптации [5, с. 6].

Характерной чертой периода является отсутствие конкретных обязательств сторон в этой сфере, а кроме того, действия Украины, предпринятые с целью адаптировать свое законодательство к праву ЕС, не были согласованы с европейскими интеграционными организациями и имели ярко выраженный односторонний характер.

Однако следует заметить, что этот процесс не был абсолютно стихийным. Дело в том, что в Украине были возможности использовать соответствующие акты органов Сообщества и анализировать практику других стран, которые осуществляли адаптацию национального законодательства к праву ЕС.

Стоит отметить, что первым документом, который создал правовые основы для адаптации украинского законодательства к праву ЕС еще до вступления в силу СПС, стало Временное соглашение между Украиной и ЕС о торговле и торговом сотрудничестве, подписанное 1 июня 1995 в Брюсселе, которое вступило в силу 1 февраля 1996 [6].

Временное соглашение предусматривало адаптацию законодательства Украины к праву ЕС в области конкуренции и защиты права на интеллектуальную собственность. Положения этих статей предусматривали различные способы адаптации. Временное соглашение обязывало стороны принять и выполнять законы, направленные против ограничений конкуренции со стороны предприятий, которые относятся к их юрисдикции. Соглашение предусматривало также возможность предоставления технической помощи для развития и внедрения правил конкуренции. Эти положения лишь косвенно указывали на необходимость для сторон иметь похожие законы о регулировании конкуренции, а также на ориентацию при этом на законодательство ЕС – как стороны, которая, в отличие от Украины, име-

ет опыт по внедрению правил конкуренции.

В противовес этому положению, статья 18 и приложение III Временного соглашения содержали четкие обязательства относительно содержания и срока исполнения в области адаптации для Украины. В этой статье было предусмотрено, что Украина до конца пятого года после вступления в силу Соглашения обеспечит уровень защиты прав на интеллектуальную собственность, аналогичный существующему в Сообществе, на принципах, определенных актами ЕС.

Другая проблема с периодизацией процесса адаптации, на которую обратила внимание И.А. Гоша, заключается в том, что СПС имела временный характер. Она заключалась в определенный срок – 10 лет, после чего становится возможной его автоматическая пролонгация. Однако с 2009 года отношения между Украиной и ЕС регулируются Повесткой дня ассоциации Украина – ЕС для подготовки и содействия имплементации Соглашения об ассоциации, одобренного 23 ноября 2009 [7]. Так что фактически речь идет о подготовительном этапе для подготовки Соглашения об ассоциации. Однако поскольку данный документ не содержит системообразующих моментов относительно процесса гармонизации законодательства, то, на наш взгляд, нет смысла завершать данный этап в 2009 году. Думается, что Повестка дня отражает лишь процедурный момент связан с принятием нового соглашения. Именно поэтому она и обозначила пределы первого этапа адаптации 1994 и до подписания Соглашения об ассоциации.

Таким образом, учитывая историческую ретроспективу нормативного регулирования, И.А. Гоша выделяет два этапа, связанные с адаптацией законодательства Украины к ЕС.

Первый обусловлен действием СПС, а второй станет следствием подписания и ратификации Соглашения об ассоциации. Таким образом, принципиальная разница этапов адаптации законодательства Украины к ЕС заключается в разли-

чиях характера договорных отношений между этими правовыми системами, является следствием различий сферы и объема регулирования отношений в указанных актах. Такая позиция основывается на том факте, что каждое из соглашений определяет характер, количественные и качественные параметры сотрудничества, в виде сфер и условий сотрудничества, а они, в свою очередь, – количественные и качественные параметры адаптации нормативно-правовых актов.

Анализ нормативного обеспечения первого этапа адаптации законодательства Украины и ЕС позволяет утверждать о ненадлежащем регулировании отношений в этой сфере. В начале 2001 года была сформирована нормативно-правовая база и институциональный механизм адаптации, но этот механизм не охватывал Верховную Раду Украины.

Соглашение о партнерстве и сотрудничестве было подписано в 1994 году, вступило в действие в 1998 году, однако акт высшей юридической силы – Закон Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» украинским парламентом принят только 21 ноября 2002 года [8]. Закон Украины «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» был принят только в 2004 году [9].

С тех пор, во исполнение Указа Президента «О Программе интеграции Украины в Европейский Союз», правительство начало разрабатывать и утверждать ежегодные планы работы по адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС, которые и сейчас являются главным инструментом адаптации [10]. В данном акте нашли свое отражение этапы адаптации, институциональный механизм, средства обеспечения программ.

Следующей тенденцией процесса адаптации законодательства Украины к ЕС было его урегулирование подзаконными актами общего характера. Особенность процесса адаптации законодательства этого



периода заключается также в том, что ее нормативному обеспечению было посвящено значительное количество подзаконных актов специального характера.

Таким образом, в 2003 год Украина вошла с большим заделом и собственным видением перспектив в сфере адаптации.

Названные документы констатируют, что в Украине была создана правовая основа для адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС.

Таким образом, можно сделать вывод о постепенности урегулирования этой сферы отношений украинским законодателем, в соответствии с выбранной моделью сотрудничества.

Процесс адаптации национального законодательства к законодательству ЕС носит долгосрочный характер. С целью анализа эволюции нормативно-правовой базы, на основе которой осуществляется адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, И.И. Крулько выделил три условных периода:

1) с момента подписания СПС между Украиной и Европейскими сообществами и их государствами-членами (14 июня 1994) до принятия Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» (21 ноября 2002).

Характеризуя этот период выработки правовых основ адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС, ученый отмечает, что на этом этапе почти никакой роли не играла законодательная ветвь власти – Верховная Рада Украины. В то же время имела место ратификация СПС. Формирование правовых основ адаптации в течение первого периода осуществлялось преимущественно Президентом Украины и Кабинетом Министров Украины. Таким образом, этот период охарактеризовался формированием правовых основ, на основе которых можно было начинать процесс адаптации;

2) с момента принятия Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к зако-

нодательству Европейского Союза» (21 ноября 2002) до вступления в силу Закона Украины «Об общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» (18 марта 2004).

В течение этого периода осуществлялось переосмысление процесса адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС и произошло значительное реформирование.

С принятием Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» началась очень интенсивная дискуссия по вопросам адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС;

3) последний период эволюции правовых основ адаптации связан с принятием 18 марта 2004 Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза».

Завершение действия СПС, а соответственно и первого этапа адаптации, непосредственно связано с принятием нового усиленного Соглашения между Украиной и ЕС, которое будет определять уровень адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС и отвечать амбициозным планам Украины относительно перспектив членства в ЕС [11, с. 10-11].

Этапами правовой адаптации является имплементация СПС, заключение отраслевых соглашений, приведение действующего законодательства в соответствие со стандартами ЕС, создание механизма приведения проектов актов законодательства Украины в соответствие с нормами ЕС [12, с. 237].

В литературе можно найти и такую этапизацию: начальный этап – создание институциональных основ сотрудничества, и этап интенсификации отношений и формулирование стратегии интеграции.

В связи с принятием 21 ноября 2013 распоряжения Кабинета Министров Украины «Вопросы заключения Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и

Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, – с другой стороны» процесс подготовки к заключению Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС приостановлено [13].

Распоряжение было принято с целью более детального изучения и проработки комплекса мер, которые Украина должна выполнить для восстановления утраченных объемов производства и направлений торгово-экономических отношений с Российской Федерацией и другими государствами-членами СНГ. Формирование надлежащего уровня внутреннего рынка, который обеспечивал бы паритетные отношения между Украиной и странами-членами ЕС, является базовым принципом международного права и основной экономической безопасности страны.

Следствием принятия данного распоряжения стало неподписание на саммите в Вильнюсе 29 ноября 2013 года Соглашения об ассоциации, поэтому можем говорить, что первый этап адаптации продолжает длиться.

Поскольку согласно ч. 3 ст.1 13 Конституции Украины «Кабинет Министров Украины в своей деятельности руководствуется Конституцией и законами Украины, актами Президента Украины» и согласно п.1 ст. 116 Конституции Украины КМУ обеспечивает «осуществление внутренней и внешней политики государства, исполнение Конституции и законов Украины, актов Президента Украины», распоряжения по содержанию, считаем, не соответствуют актам законодательства, которые имеют высшую юридическую силу, по сравнению с ним, и которыми КМУ обязан руководствоваться. На сегодня, в частности, актами Президента Украины четко определяется направление Кабинета Министров Украины и других органов государственной власти на подготовку и подписание Украиной Соглашения об ассоциации с ЕС.

Необходимо отметить и способ принятия данного распоряжения, поскольку оно не соответствует порядку подготовки и обнародования



нормативно-правовых актов, определенному законами Украины.

Согласно Закону Украины «О доступе к публичной информации» [14] (ч. 3 ст. 15) проекты нормативно-правовых актов, разработанные соответствующими распорядителями, обнародуются ими не позднее, чем за 20 рабочих дней до даты их рассмотрения, с целью принятия. Проект рассматриваемого распоряжение не был обнародован за 20 рабочих дней до даты его рассмотрения и одобрения, как предусмотрено указанным законом Украины.

Поскольку вышеприведенное распоряжение Кабинета министров Украины по своему содержанию противоречит актам законодательства Украины, которые имеют высшую юридическую силу по отношению к распоряжению Кабинета Министров Украины, принятое с нарушением порядка опубликования проектов нормативно-правовых актов, издаваемых органами государственной власти Украины, оно не может изменить законодательно; закреплен курс Украины на евроинтеграцию.

**Выводы.** В связи с неподписанием на саммите в Вильнюсе 29 ноября 2013 года Соглашения об ассоциации можем говорить, что переход к следующему этапу адаптации национального законодательства к законодательству ЕС не состоялся. Считаем, что принятие данного распоряжения не изменило ориентацию Украины в направлении ЕС, а только отложило подписание Соглашения об ассоциации на время, в связи с чем не можем давать оценку следующему этапу отношений Украины с ЕС и адаптации национального законодательства к законодательству ЕС.

#### Список использованной литературы:

1. Лаба О.В. Право Европейского Союза та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991-2004 рр.). Дис. к-та юрид. наук: 12.00.01 / О.В. Лаба. – К., 2005. – 202 с.

2. Гоша І.О. Конституційно-правове забезпечення гармонізації законодав-

ства України із законодавством ЄС: проблеми теорії та практики): автореф. дис. к-та юрид. наук: 12.00.02 / І.О. Гоша. – Маріуполь, 2013. – 20 с.

3. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами: ратифіковано Законом України від 10 листопада 1994 // Відомості Верховної Ради. – 1994. – № 46.

4. Про заходи щодо поетапного впровадження в Україні вимог директив Європейського Союзу, санітарних, екологічних, ветеринарних, фітосанітарних норм та міжнародних і європейських стандартів: постанова Кабінету Міністрів України від 19 березня 1997 № 244 // Урядовий кур'єр 29 березня 1997.

5. Муравйов В. Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції / В. Муравйов // Український правовий часопис. – березень 2003 р. № 2 (7). – С.3-9.

6. Тимчасова Угода про торгівлю та питання, пов'язані з торгівлею, між Європейським Співтовариством по вугіллю та сталі, Європейським Співтовариством по атомній енергії, з одного боку та Україною з іншого. <http://www.consilium.europa.eu/policies/agreements?lang=en>

7. Порядок денний асоціації Україна - ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію 20 листопада 2009 [http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994\\_990/page](http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_990/page)

8. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 21.11.2002 № 228-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – №3.

9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: закон України від 18 березня 2004 // Відомості Верховної Ради України – 2004. – №29.

10. Програма інтеграції України до Європейського Союзу: указо Президента №1072/2000 від 14 вересня 2000 <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/n0001100-00>

11. Крулько І.І. Механізми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (досвід країн Центральної та Східної Європи):

автореф. дис. к-та юрид. наук: 12.00.11 / І.І. Крулько. К., 2013. – 20 с.

12. Буряк П.Ю., Гупало О.Г. Європейська інтеграція і глобальні проблеми сучасності / Буряк П.Ю., Гупало О.Г. – К.: Хай-Тек Пресс, 2007 – 336.

13. Вопросы заключения Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским Сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны: распоряжение Кабинета Министров Украины от 21 ноября 2013 № 905-р

14. Про доступ до публічної інформації: закон України від 13 січня 2011 року №2939-VI // Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2011, № 32.