



технология). *Legea si Viata*. 2018. № 8/2. С. 47–51.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Комисарчук Руслан Васильевич – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры криминалистики Национального университета «Одесская юридическая академия»

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Komisarchuk Ruslan Vasilyevich – PhD in Law, Associate Professor, Associate Professor at the Department of Criminalistics of National University “Odessa Law Academy”

komisarrr@ukr.net

УДК 342.2

РЕШЕНИЕ ПРОБЛЕМ ГАРМОНИЗАЦИИ ОТЕЧЕСТВЕННОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С ПРАВОМ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК ОБЯЗАТЕЛЬНОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ РАЗВИТИЯ УКРАИНЫ

Ярослав КОСТЮЧЕНКО,

кандидат юридических наук, адвокат, докторант кафедры сравнительного и европейского права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

АННОТАЦИЯ

В статье охарактеризован перечень реформ, необходимых для имплементации европейского законодательства Украины. Выделены составляющие законодательства Европейского Союза. Определены три этапа адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Выявлены трудности на пути согласования национального законодательства с общеевропейским. Выделены три основных подхода к механизму адаптации национального законодательства к принципам права Европейского Союза. Проанализирован ряд этапов, на каждом из которых должна достигаться определенная степень соответствия национального законодательства международно-правовым нормам и стандартам. Предложены меры для решения проблем гармонизации законодательства Украины и Европейского Союза, большей эффективности процесса приближения правового поля государства к стандартам права Европейского Союза.

Ключевые слова: нормативно-правовая база, отечественное законодательство, Европейский Союз, гармонизация законодательства, адаптация законодательства, развитие Украины.

RESOLUTION OF PROBLEMS OF HARMONIZATION OF DOMESTIC LEGISLATION TO THE LAW OF THE EUROPEAN UNION AS A COMPULSORY COMPOSITION OF UKRAINE'S DEVELOPMENT

Yaroslav KOSTYUCHENKO,

PhD in Law, Lawyer, Doctoral Candidate of the Department of Comparative and European Law of Institute of International Relations of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

SUMMARY

The article describes the list of reforms necessary for the implementation of European legislation in Ukraine. The components of the legislation of the European Union are highlighted. Three stages of approximation of the legislation of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union are defined. The difficulties in harmonizing the national legislation with the European one are revealed. There are three main approaches to the mechanism of adaptation of the national legislation to the principles of EU law. A number of stages have been analyzed, each of which should achieve a certain degree of compliance of national legislation with international legal norms and standards. Proposals are made for solving harmonization problems on the way of approximation of legislation of Ukraine and the EU, greater efficiency of the process of approximation of the legal field of the state to the standards of EU law.

Key words: regulatory framework, domestic legislation, EU, harmonization of legislation, adaptation of legislation, development of Ukraine.

Постановка проблемы. Важность исследований в данном направлении объясняется тем, что благодаря гармонизации украинской законодательной базы интегра-

ция Украины в Европейский Союз (далее – ЕС, Евросоюз) объективно ускорится. В то же время должны быть учтены отношения сторон, чтобы определить ряд особых способов



и принципов его реализации. Несмотря на то, что существует круг четких обязательств нашего государства о гармонизации законодательства, Украина имеет возможность сама выбирать, которой из сфер представлять приоритетное значение для указанного процесса в соответствии с национальными интересами, а также временные индикаторы, заложенные в Соглашении.

Состояние исследования. Исследованию данного вопроса свое внимание посвятили такие ученые: В. Опрышко, который исследовал право ЕС и его сущность; Н. Пархоменко, который анализировал методы, этапы и виды гармонизации законодательства Украины с европейским и международным правом; Т. Серета, которая изучала проблемы адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС; В. Чубейко, И. Яковюк, в центре исследований которых стала адаптация законодательства Украины к принципам права ЕС; В. Ямочный, который доказал, что гармонизация законодательства Украины с правом Евросоюза является одним из этапов его адаптации к европейским правовым стандартам, и др. Однако процесс устранения проблем и препятствий в данном направлении не теряет своей актуальности.

Цель и задача статьи – поиск возможных путей решения проблем гармонизации отечественного законодательства с правом ЕС как обязательная составляющая развития Украины.

В ходе данного исследования использованы следующие методы: аналитико-экономический метод; метод сравнительного анализа; метод обобщения; метод систематизации и синтеза; метод изучения явлений и процессов в их развитии и взаимосвязях; метод сравнения; метод аналогии; метод классификации; метод группировки; метод сопоставления; метод экстраполяции; метод прогнозирования и тому подобное. Информационную базу работы составляют статьи, монографии отечественных и зарубежных ученых, периодические издания, нормативные и законодательные документы и тому подобное.

Изложение основного материала. Согласно евроинтеграци-

онной стратегии нашей страны, чтобы адаптировать украинское законодательство к законодательной базе Евросоюза, необходимо сближить национальное законодательство и современную европейскую правовую систему, стимулировать политическую, предпринимательскую, социальную, культурную активность, ускорить экономическую эволюцию Украины в рамках Евросоюза, стимулировать постепенный рост уровня жизни населения.

Благодаря тому, что Украина подписала Соглашение о партнерстве и сотрудничестве с Европейским сообществом и его странами-представителями, а также принятию других документов, которые определяют правовую основу сотрудничества организации с нашей страной, стало возможным создание надлежащих условий для того, чтобы гармонизировать украинское законодательство с европейским правом.

В данном контексте В. Опрышко отмечает, что правовые системы Евросоюза и европейских международных организаций в целом имеют согласованное совместное правовое поле, которое будет способствовать их сотрудничеству при решении интеграционных проблем, которые сейчас существуют в Европе. Эти системы можно рассматривать как неотъемлемые составляющие единого европейского права, частью и ядром которого есть право Евросоюза. Это объясняется тем, что в нем аккумулируются и консолидируются нормы и принципы, регулирующие деятельность европейских международных организаций [2]. Для имплементации европейского законодательства Украины необходимы следующие реформы [1, с. 5]:

– реформа государственной службы. Базовая реформа, которая позволит модернизировать основной инструмент (государственную службу), необходимый для обеспечения на административном уровне успешного проведения реформ. Без ее проведения большинство реформ будут обречены на саботаж со стороны чиновников;

– реформа антикоррупционного законодательства. Предусматривается устранение условий и стимулов для осуществления коррупционных

действий, обеспечение неотвратимости наказания за совершение коррупционных деяний, ограничение влияния частного капитала на политику;

– дерегуляционная реформа. Демонтаж старой регуляторной системы, унаследованной с советских времен, которая рассчитана на функционирование в условиях командно-административной системы, и создание новой регуляторной системы, отвечающей сущности и потребностям рыночной экономики. Реализация этой реформы поможет улучшить инвестиционный и бизнес-климат;

– налоговая реформа. Главный акцент – существенное упрощение администрирования налогов, отказ от применения системы авансовых налоговых платежей, снижение фискального давления на фонд заработной платы.

С 2005 г. Кабинет Министров Украины ежегодно утверждал план мероприятий по выполнению реформы. Эти планы содержали не только перечень нормативно-правовых актов (как законопроектов, так и подзаконных актов), которые необходимо было разработать и принять, срок их выполнения и ряд ответственных лиц, но также и список источников *acquis* ЕС, регулирующих правоотношения в различных сферах: охраны труда; о компаниях; налогов; финансовых услуг; информационных отношений; охраны здоровья и жизни людей, животных и растений; окружающей среды; технические правила и стандарты; энергетики; транспорта; интеллектуальной собственности; правила конкуренции и т. д. [8]. В общем законодательство ЕС состоит из [4]:

– Договора об учреждении ЕС угля и стали 1951 г., Договора об учреждении Европейского Экономического Сообщества 1957 г. и Договора об учреждении ЕС по атомной энергии 1957 г.;

– положений, директив и других актов нормативного характера, которые принимают компетентные органы ЕС;

– международных соглашений, одной из сторон которых является ЕС;

– решений Суда ЕС, которые дают официальное толкование соответствующих правовых норм.



Однако гармонизации, предусмотренной этой документацией, одновременно с общими признаками присущи и существенные отличия от аналогичных процессов, реализованных в рамках ЕС и его отношений с третьими государствами. К общим, разумеется, принадлежит общая цель гармонизации – создать унифицированную правовую среду для каждого субъекта рыночных отношений. Однако для реализации этой цели, в первую очередь, необходимо нивелировать различия, имеющиеся в перечнях национальных правил, которые призваны регулировать такой вид отношений. Украинский вариант гармонизации отечественной нормативной базы в рамках сотрудничества нашей страны с ЕС также заключается в том, чтобы обеспечить доступ нашим производителям и провайдером услуг к единому рынку ЕС и тех государств, которые придерживаются его стандартов. Также, благодаря этому процессу, создается ряд правовых основ, чтобы сформировалась нормативная среда, близкая к уже существующей в государствах-членах Евросоюза. Это будет способствовать привлечению предпринимателей из государств-членов европейских интеграционных объединений к более активным действиям в нашей стране. Благодаря их присутствию на отечественном рынке, будет усиливаться экономическое развитие страны, а также привлекаться иностранные инвестиции в отечественный экономический сектор.

В Концепции адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС определены три этапа адаптации законодательства [5]:

1. На первом этапе предпочтение следует предоставить:

– развитию, в соответствии с требованиями, определенными в Декларации, принятой ЕС на Копенгагенском саммите в июне 1993 г., правовой системы в Украине, которая будет способствовать достижению стабильности в обществе, гарантировать верховенство права, права человека и обеспечивать функционирование рыночной экономики;

– приведению законодательства Украины в соответствие с требованиями Соглашения о партнерстве

и сотрудничестве между Украиной и Европейским Сообществом и его государствами-членами от 14 июня 1994 г. и других международных договоров, касающихся сотрудничества Украины и ЕС;

– развитию законодательства Украины по определенным этой Концепцией или Межведомственным координационным советом приоритетными сферами в направлении его постепенного сближения с законодательством ЕС.

2. На втором этапе, который проходит сегодня, процесс адаптации законодательства сосредотачивается на следующих задачах:

– пересмотр законодательства Украины в сферах, определенных ч. 2 ст. 51 Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, с целью обеспечения соответствия законодательства ЕС;

– правовое обеспечение создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС, подготовка к ассоциированному членству Украины в ЕС.

3. Третий этап адаптации законодательства будет зависеть от заключения Соглашения об ассоциированном членстве Украины в ЕС и включать период подготовки расширенной программы гармонизации законодательства Украины с законодательством ЕС, с целью обеспечения интеграции Украины в общий рынок ЕС. Также необходимо отметить, что адаптацию национального законодательства к европейским стандартам осуществляют с целью:

– обеспечения соответствия законодательства Украины обязательствам, вытекающим из Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, других международных договоров, касающихся сотрудничества Украины с ЕС;

– развития национального законодательства в направлении его сближения с законодательством ЕС и обеспечения высокого уровня подготовки в Украине проектов актов законодательства;

– создания правовой базы для интеграции Украины в ЕС.

Адаптация касается всех сфер законодательной базы, определенных Соглашением о партнерстве и сотрудничестве. Приоритетными являются

те отрасли законодательства, сближение которых укрепит экономические связи Украины и государств, входящих в Евросоюз.

Полная гармонизация также осуществляется в пределах исключительной компетенции ЕС, однако на основании закрепления нормы ч. 1 ст. 2 Договора о функционировании ЕС государства-члены имеют право самостоятельно принимать нормативно-правовые акты, которые не согласованы с нормами ЕС, при условии получения специального разрешения со стороны Союза. Кроме того, в сферах, которые являются весьма чувствительными по обеспечению государственного суверенитета и защиты важных национальных интересов, государства-члены в отдельных случаях освобождаются от обязанности проводить гармонизацию, что скорее считается исключением из общего правила [7].

Несмотря на то, что очень важно гармонизировать украинское законодательство с законодательством Евросоюза, возникают проблемы, от преодоления которых в значительной степени зависит, будет ли эффективным указанный процесс в целом. Проблемой является большой размер законодательной базы ЕС по каждой отрасли, по которой предусмотрено сближить нормативно-правовые источники. Также сложно выбирать источники ЕС, требующие первоочередной адаптации кодексов и законов.

Кроме того, проблемным вопросам относится слабая языковая подготовка и недостаточные знания в области европейского права у тех людей, которые работают над законодательством. К тому же немало неоднозначных моментов проявляется с тем, чтобы установить точное содержание нормативных документов ЕС, к которым надо адаптировать украинские законы. Толкованием этих актов предстоит заниматься только Суду Евросоюза. Из-за такого толкования возможны частичные изменения в содержании документов. Но государству, которое занимается гармонизацией своего права с европейским законодательством, не всегда удается эффективно заниматься мониторингом таких изменений и своевременно их учитывать, внося изменения в свою



законодательную базу. В результате снижается эффективность внедрения правовых норм ЕС во внутренний правопорядок страны.

Через гармонизацию положения определенных актов ЕС фактически переносятся в правовую систему другого государства, которая работает в соответствии с собственными закономерностями, отличными от тех, что действуют в ЕС. В том числе в Украине не всегда могут быть учтены все нюансы юридического характера соответствующих актов ЕС, включая четкое понимание юридических технологий, которые используются в этой документации, причины их принятия и особенностями воплощения. В связи со всем этим содержание национальных законодательных норм может быть искажено.

Кроме того, Украина, к сожалению, до сих пор находится еще далеко от европейских стандартов правовой регламентации во многих сферах отношений. Среди основных факторов, обуславливающих трудности на пути согласования национального законодательства с общеевропейским, можно отметить следующие [8]:

- многогранность европейского правового поля, его комплексный характер;

- значительную продолжительность формирования правового поля государства как социального процесса, органически связанного с изменениями во всех других сферах жизни общества;

- противостояние между ветвями власти в Украине и острую политическую борьбу, препятствующую эффективной законодательской деятельности парламента;

- отсутствие четких критериев определения приоритетных сфер адаптации украинского законодательства;

- отсутствие действенного механизма имплементации действующих правовых норм.

Согласны с В. Чубейко, которая считает целесообразным выделить три основных подхода к механизму адаптации национального законодательства к принципам права ЕС [6]:

1. Концепция «минимальной адаптации». Она основывается на положениях ст. 51 СПС и ограничи-

вается требованиями экономического сотрудничества Украины и ЕС в различных сферах, которые влияют на развитие торговых и других деловых отношений между партнерами.

2. Концепция «умеренной адаптации» исходит из необходимости расширения преимуществ внутреннего рынка ЕС: свобода движения товаров, лиц, услуг, капитала.

3. Концепция «максимальной адаптации» предполагает необходимость гармонизации законодательства в связи с перспективой членства в ЕС. Указанная концепция используется сейчас для адаптации национального законодательства.

Приспособление – это составляющая интеграции и предпосылка гармонизации национального законодательства с законодательными системами международных организаций, которая является планомерным процессом, включающим несколько этапов, каждый из которых должен достигать определенной степени соответствия законодательства нашей страны международно-правовым нормам и стандартам. Среди этих этапов Н. Пархоменко называет следующие [3]:

1) определение критериев гармонизации в различных сферах интеграционного взаимодействия в соответствии с заключенными договорами; определение отраслей законодательства, требующих гармонизации, определение соответствующего круга проблем правового регулирования в этой области;

2) соотношение целей и задач правового регулирования интеграционного взаимодействия, правовая экспертиза и сравнительно-правовой анализ национальных законодательных и других нормативно-правовых актов, определение их соответствия заключенным международным договорам и выработка предложений по их гармонизации с учетом последствий гармонизации на национальную правовую систему; согласование понятий и терминов национального права и права международных организаций, международных договоров;

3) определение и утверждение перечня нормативно-правовых актов, требующих гармонизации с учетом

их юридической силы, а также перечня международных договоров, которые необходимо заключить с целью гармонизации, определение оптимальных форм и средств, уровней и границ гармонизации;

4) синхронную разработку и принятие новых нормативно-правовых актов или внесение изменений в действующее законодательство соответствующими государственными органами, преодоление существующих коллизий между национальным и международным правом или правом международных организаций или их объединений путем применения соответствующих процедур признания общепризнанных принципов права, правовых стандартов и их закрепления в национальном законодательстве; учет общих и специфических требований при вхождении нормативных предписаний актов международных организаций в национальную правовую систему и тому подобное.

Чтобы решить проблемы гармонизации при адаптации законодательных норм Украины и Евросоюза, достичь эффективного процесса приближения правовых норм государства нормативам Евросоюза, следует внедрить целый ряд мероприятий, которые призваны обеспечить режим, наиболее для него благоприятный, в частности необходимо следующее:

- разработка новой Концепции адаптации законодательства государства к законодательной системе Евросоюза в соответствии с требованиями времени;

- выработка четких критериев определения первоочередных сфер адаптации украинского законодательства к правовым актам Евросоюза;

- прием новых, согласованных с правовым полем Евросоюза, законодательных актов вместе с адаптацией уже действующих законов;

- обеспечение слаженного сотрудничества всех ветвей власти при законодательстве, преодоление борьбы между представителями властной структуры и разными политическими силами Украины для достижения общих целей;

- разработка четких графиков работы представителей государственной власти, в компетенции которых находится гармонизация законода-



тельной системы для определенных правовых сфер, с разграничением их полномочий;

– создание профильного комитета Верховной Рады Украины, который обеспечил бы координацию и согласование соответствующих законодательных действий;

– вовлечение в процесс гармонизации законодательных норм зарубежных специалистов и эффективное использование технической помощи Евросоюза;

– создание единой целостной законодательной системы, преодоление ее разбросанности, что приводит к усложнению процесса адаптации.

Не вызывает сомнений то, что Украина также должна учитывать последствия принятия определенных законодательных актов экономического, политического и социального характера, которые адаптированы к законодательным нормам Евросоюза, ведь изменения в законодательстве должны привести и к преобразованию в государственном механизме. Это вызывает острую потребность улучшить институциональный механизм адаптации законодательной системы Украины с законодательными нормами Евросоюза, в том числе предусматривает создание отдельного органа (вне Верховной Рады и Кабмина), ответственного за адаптацию законодательной системы, определенных отделов, департаментов или определенных должностей не только на уровне министерств, но и на уровне других органов центральной исполнительной власти, местной, территориальной власти и др.

Выводы. Подытоживая все вышесказанное, можем сделать вывод, что, ориентируясь на построение национальной государственной правовой системы согласно нормам Евросоюза, при адаптации уже имеющихся законодательных норм следует принимать акты, которые являются новыми, соотносясь с законодательством Евросоюза. Следует обратить внимание и на необходимость сотрудничать слаженно на всех уровнях власти при адаптации законодательной системы страны. Один из главных способов решения проблем в Украине – законодательное регулирование

процесса принятия нормативно-правовых актов субъектами законодательства с учетом положений, которые выступают как необходимое условие и предусматривают выполнение главного принципа нормотворчества – принципа законности как объективного правового свойства.

Список использованной литературы:

1. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: торговельна та бюджетно-податкова сфери. *Угода про асоціацію: економічні тригери*: матеріали Міжнародної конференції 12 березня 2015 року / Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). Київ, 2015. 43 с. URL: <http://www.icps.com.ua>.

2. Опришко В. Право Європейського Союзу та його сутність. *Правове регулювання економіки*: зб. наук. пр. Київ: КНЕУ, 2002. Вип. 3. С. 11–12.

3. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–340.

4. Серета Т.М. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. *Юридичний часопис Національної академії внутрішніх справ*. 2012. № 1 (3). С. 50–56.

5. Стратегія інтеграції України в Європейський Союз від 11 черв. 1988 р. *Офіційний вісник України*. 1998. № 24. С. 870.

6. Чубейко В.І. Адаптація законодавства України до принципів права Європейського Союзу. *Young*. 2018. Т. 63. № 11.

7. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики. *Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі* / Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. Харків: Оберіг, 2012. Розд. 1. С. 5–47.

8. Ямковий В.І. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу як один з етапів його адаптації до європейських правових стандартів. *Правовий часопис Донбасу*. 2018. № 2. С. 33–39.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Костюченко Ярослав Николаевич –

кандидат юридических наук, адвокат, докторант кафедры сравнительного и европейского права Института международных отношений Киевского национального университета имени Тараса Шевченко

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Kostyuchenko Yaroslav

Nikolayevich – PhD in Law, Lawyer, Doctoral Candidate of the Department of Comparative and European Law of Institute of International Relations of the Taras Shevchenko National University of Kyiv

tarast25@gmail.com