

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО

УДК 342.95.08

О.І. Миколенко, докт. юрид. наук, професор, завідувач кафедри
Одеський національний університет імені І.І. Мечникова
Кафедра адміністративного та господарського права
Французький бульвар, 24/26, Одеса, 65058, Україна

АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК СОЦІАЛЬНО-ПРАВОВЕ ЯВИЩЕ

В статті перелічені ознаки, які розкривають адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу як соціально-правове явище. Характеристика цих ознак допомагає, по-перше, виявити додаткові внутрішні фактори, які негативно впливають на процес адаптації національного законодавства, по-друге, окреслити ймовірні шляхи вирішення існуючих у цій сфері проблем.

Ключові слова: адаптація законодавства, європейська інтеграція, Європейський Союз, національна правова система.

Постановка проблеми. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі ЄС) є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Численні дослідження, присвячені питанню переваг та втрат від європейської інтеграції тієї чи іншої країни, зокрема й України, зазвичай зосереджуються на тому, як процеси євроінтеграції впливають на економічний та політичний розвиток держави, якою мірою компенсують обов'язкову втрату частини державного суверенітету, що отримує окремий громадянин від цих процесів на фоні поступок держави наднаціональному рівню ЄС тощо. Неоднозначність відповідей на такі питання цілком природно породжує сумніви щодо необхідності реалізації євроінтеграційної політики державою, яка ще не завершила державотворчі процеси, а тому є особливо чутливою і вразливою до зовнішнього впливу, тим більше, такого, який здатен обмежити її суверенітет [1, с. 78].

До того ж існують і внутрішні фактори, які негативно впливають на процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС, що і обумовлює актуальність даного питання для сучасної юридичної науки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС досліджено в працях А. Довгерта, В. Забігайла, О. Задорожного, А. Зайця, Л. Луць, В. Мармазова, В. Муравйова, В. Опришка, Ю. Шемшученка і багатьох інших вчених. Але і сьогодні виникають питання щодо запровадження конкретних механізмів адаптації законодавства України та їх безболісного впровадження у життя. Виявити більшість проблем, що існують у цій сфері, та напрацювати відповідні рекомендації щодо їх вирішення, можна лише шляхом розгляду «адаптації національного законодавства» як соціально-правового явища.

Метою написання статті є висвітлення адаптації законодавства України до законодавства ЄС як соціально-правового явища з окресленням існуючих у цій сфері проблем.

Виклад основного матеріалу. У відповідності до положень національного законодавства адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу [2]. Адаптація законодавства України сьогодні стала не тільки прерогативою держави, яка через правотворчу діяльність намагається внести суттєві зміни в чинне законодавство України, а й перетворилася в соціальне явище, яке пронизує собою всі сфери суспільного життя. Задля доступності положень статті для пересічних громадян України, які цікавляться євроінтеграційними процесами, хочемо за-

пропонувати науково-публіцистичний стиль викладу матеріалу, що не знижує актуальності статті для сучасної юридичної науки.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу як соціально-правове явище характеризується наступними ознаками.

1. В суспільстві укорінилися стереотипи щодо успішності держави Україна та кожного окремого громадянина лише з вирішенням питання про членство нашої країни в ЄС. Неможливість знайти роботу за спеціальністю, відсутність можливостей задовольнити свої потреби в житті, фінансова неспроможність і інші негативні явища, що, на жаль, присутні в нашому суспільстві, пересічний громадянин пов'язує виключно з невирішеністю одного питання – вступом в ЄС. Необхідною ж умовою вступу України до ЄС є адаптація національного законодавства до законодавства ЄС. Тому у свідомості більшої частини нашого суспільства виник наступний логічний ланцюжок: «Адаптація національного законодавства до законодавства ЄС» – «Вступ в ЄС» – «Успішна держава і заможність громадян цієї держави».

На жаль, сьогодні прагнення українців бути європейцями у всьому пересилує прагнення зберегти свою самобутність. Формування правової системи України та розвиток національного законодавства відбувається сьогодні під гаслом: «В першу чергу ми європейці, а вже потім українці». В таких умовах поступово втрачається ідентичність нації та зникає «національна правова система». Вважаємо, що сьогодні при побудові правової системи України вкрай необхідно керуватися іншим девізом: «В першу чергу ми українці, а вже потім європейці». Такий підхід дозволить враховуючи права людини та інші європейські цінності будувати свою систему права, яка відповідає нашим національним інтересам.

2. Успішність процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС залежить від створення умов для її реалізації. Однією з обов'язкових умов успішності адаптації законодавства є взаємна довіра між державою та суспільством. Недовіра між державою та суспільством у нас продовжує зберігатись з радянських часів. Навіть «Революція Гідності» не вирішила цю проблему. Держава продовжує відноситись до своїх громадян як до маленьких дітей, яких слід навчати, а іноді задля досягнення благих цілей і обманувати, а громадяни у відповідь продовжують обдурювати державу (займаються підприємницькою діяльністю у тіньовому секторі, незаконно переобладнують лічильники на електроенергію, воду, газ, приховують реальні доходи, укриваються від мобілізації і ін.). Посилення ж державного примусу у відповідних сферах суспільного життя лише укріплює недовіру між державою та суспільством.

3. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС стала пріоритетним напрямом діяльності держави по відношенню до інших функцій держави. В певні періоди розвитку держави якась одна функція може ставати пріоритетною. Наприклад, в роки війни пріоритетною стає функція оборони, яка підпорядковує собі всі інші функції (політичну, економічну, фінансову, соціальну, екологічну тощо). Адаптація національного законодавства до законодавства ЄС в юридичній літературі не розглядається як функція держави, але хочемо констатувати той факт, що сьогодні саме цей напрям держави підпорядковує собі всі інші внутрішні і зовнішні функції держави. Чи шкодить такий підхід національним інтересам держави? Пріоритетність однієї функції над іншими завжди означає можливість якісної реалізації однієї функції за рахунок якості інших. Наприклад, у воєнний час економічна функція задовольняє в основному воєнні потреби держави і менше зосереджена на виробництві інших видів споживчих товарів. Це означає, що захопившись задоволенням інтеграційних процесів, наша держава може допустити суттєві прорахунки і помилки в реалізації політичної, економічної, соціальної, фінансової та інших функцій держави.

4. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС набула ознак системного явища в правотворчій діяльності державних органів. Сьогодні розвиток правової системи будь-якої європейської держави відбувається наступними способами: а) інновелізація (створення нового за змістом нормативного правового матеріалу); б) трансформація і імплементація (використання норм міжнародного права); в) рецепція (використання правового матеріалу іноземної держави), г) наступництво (використання правового матеріалу

власної країни). В Україні ж інновелізація та наступництво, як способи розвитку національного права, на жаль, втратили пріоритетність у суб'єктів правотворчої діяльності, які широко використовують, а іноді безпідставно зловживають трансформацією, імплементацією і рецепцією.

Національне законодавство складається з великої кількості нормативно-правових актів, які закріплюють два види норм – початкові норми і норми-правила поведінки. Поєднання цих норм дає можливість створити дієвий механізм правового регулювання певної сфери суспільних відносин в країні. Положення ж законодавства ЄС складаються в основному з початкових-норм, до яких відносяться норми-начала, норми-принципи, норми-дефініції та установчі норми. Самі по собі ці норми не містять ні повелінь, ні дозволів, і без норм-правил поведінки позбавлені значення. На жаль, в нашій країні адаптація законодавства України до законодавства ЄС зводиться до закріплення в національному законодавстві основних дефініцій, принципів, цілей і завдань. Як вже зазначалося, такі норми не працюють без норм-правил поведінки. Тому наш законодавець йде шляхом запозичення норм-правил поведінки з законодавства конкретної європейської держави, що, як правило, не є ефективним для національного законодавства, бо при цьому не враховуються менталітет населення України та рівень його правової культури.

5. Рівень і форми адаптації законодавства України до законодавства ЄС залежать не тільки від правотворчої діяльності органів державної влади, а й від активної участі у цих процесах окремих інститутів громадянського суспільства (засобів масової інформації, політичних партій та інших об'єднань громадян тощо). До речі вважаємо, з чим не всі погодяться, що загальноукраїнська та регіональна політичні еліти відіграють першочергову роль у створенні сприятливих умов для розвитку в Україні інститутів громадянського суспільства. А інститути громадянського суспільства, в свою чергу, будуть створювати умови для безболісної для українського суспільства євроінтеграції. Візьмемо, наприклад, недержавні засоби масової інформації як інститут громадянського суспільства. Основні функції мас-медіа в демократичному суспільстві це: контроль за владою; тиск на владу законними засобами; встановлення інформаційного зв'язку і відносин довіри між владою і суспільством. Скажіть, як може засіб масової інформації сьогодні виконувати ці функції, коли власник мас-медіа є одночасно, або особою, яка наділена владою на державному чи регіональному рівні, або має відношення до політичної чи регіональної еліт? Зрозуміло, що засоби масової інформації в даному випадку не виконують роль інституту громадянського суспільства, а лише є засобом вираження волі певних еліт чи, що характерно для тоталітарних режимів, засобом маніпуляції громадською думкою. Одна з причин чому відбулася в Україні «Революція Гідності», була відсутність повноцінних інститутів громадянського суспільства, які «де-юре» існували, а «де-факто» – не виконували свої функції.

6. Несистемний, часто науково необґрунтований процес адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Пересічному громадянину України здається, що заради євроінтеграції можна обмежитись змінами в національному законодавстві, що ніяк не вплине в цілому на національну правову систему та національну юридичну науку. Хочемо попередити, що назва «адаптація законодавства» вводить в оману громадян України і науковців, які цією проблематикою займаються. Зміни в законодавстві України неминуче призведуть до змін в правовій системі України і юридичній науці. Наприклад, Р.С. Мельник констатує, що розвиток адміністративного права останнім часом, передусім після того, як набув чинності Кодекс адміністративного судочинства України, є досить бурхливим, доказом чого є введення у правовий обіг нової термінології, яка не тільки збагачує адміністративно-правову доктрину, а сприяє розширенню адміністративно-правового регулювання суспільних відносин, підвищує значення адміністративного права в сучасному суспільстві та сучасній державі [3, с. 40]. Ці позитивні зміни в адміністративному праві як галузі права та науці адміністративного права є складовими процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Але існують приклади і негативних наслідків несистемної адаптації законодавства для правової системи України і юридичної науки. Наприклад, сьогодні пропонується змінити назву органів виконавчої влади в областях і районах з «місцевих

державних адміністрацій» на «префектів» [4]. Термін «префект» взагалі не обговорювався в юридичній літературі та не був відомий колу професіоналів, які причетні до законотворчого процесу. Звідки він взявся? Невже законодавець не розуміє, що своїми хаотичними і необґрунтованими діями руйнує цілісність системи юридичної науки. Якщо такі термінологічні «новели» будуть постійно вводиться в національне законодавство, юридична наука не зможе в подальшому виконувати свою основну функцію – забезпечувати законодавство науковою термінологією, давати орієнтири розвитку та застерігати від можливих негативних наслідків в результаті прийняття конкретних норм права.

У зв'язку з цим, також хочемо звернути увагу на те, що адаптація законодавств країн Європи, яка здійснюється способом рецепції правового матеріалу інших країн, трансформації або імплементації норм міжнародного права, небезпечна для наступництва в юридичній науці. Запозичуючи правові інститути іноземних держав в національне законодавство необхідно враховувати не тільки схожість задіяних типів права, межі збігу предмета їх правового регулювання, систему права країни, інформацію про практику запозиченого правового матеріалу, а й враховувати рівень наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці. Сьогодні в законодавстві з'являються чисельні поняття і терміни, які не узгоджені з національною юридичною наукою. Про більшість новацій законодавця юридична наука дізнається вже постфактум, і лише потім намагається дати їм наукове пояснення. Все це призводить до юридичної акультурації і руйнування національної правової культури. Тобто адаптація законодавства не повинна автоматично означати і інтеграцію національної юридичної науки. Юридична наука на відміну від всіх точних наук (фізики, математики, хімії і ін.) та більшої частини гуманітарних наук (соціології, психології і ін.) тісно пов'язана з національною правосвідомістю, національною правовою культурою та національними традиціями. Тому інтеграція юридичної науки в юридичну науку країн ЄС може відбуватися лише частково і, як правило, у сферах міжнародного співробітництва. Адаптація ж законодавства України до законодавства ЄС повинна відбуватись з обов'язковим врахуванням зв'язків наступництва в національній юридичній науці [5, с. 129-134; 6, с. 136-142].

7. Неefективність політичних ініціатив з питань напрацювання реального механізму адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Положення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і ЄС від 14.06.1994 р. [7] щодо адаптації мали загальний, рамковий характер, а їх реалізація вимагала ухвалення додаткових правових актів на національному рівні та створення необхідних інституційних механізмів і здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правовій системі України. У зв'язку з цим було прийнято низку законодавчих актів, головними серед яких є Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. [2] та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. [8]. Але ці нормативно-правові акти лише вирішили певні організаційні питання адаптації законодавства України до законодавства ЄС: сформулювали мету і головні завдання загальнодержавної програми адаптації законодавства; визначили етапи адаптації законодавства та сфери, які потребують такої адаптації; назвали суб'єктів, які відповідальні за реалізацію програми адаптації; закріпили особливу процедуру розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, тощо. Сам же механізм адаптації так і не було запропоновано. І цю проблему намагаються вирішувати, як вже зазначалося, не за рахунок «національного інтелектуального потенціалу», а за рахунок експлуатації «позитивного зарубіжного досвіду».

Висновки. Адаптацію законодавства України до законодавства Європейського Союзу слід розглядати як соціально-правове явище. Такий підхід допомагає виявити фактори, які негативно впливають на процес адаптації національного законодавства. До таких факторів відносяться: наявність в суспільстві стереотипів щодо успішності держави Україна та кожного окремого громадянина лише з вирішенням питання про членство нашої країни в ЄС;

відсутність довіри між державою та суспільством негативно впливає на успішність процесу адаптації законодавства; адаптація законодавства є пріоритетним напрямом діяльності держави по відношенню до інших функцій держави, що може негативно відобразитись на реалізації інших функцій держави; адаптація законодавства набула ознак системного явища в правотворчій діяльності державних органів, яке характеризується елементами зловживання такими способами вдосконалення національної правової системи як трансформація, імплементація і рецепція; адаптація національного законодавства можлива лише в умовах функціонування справжніх, а не штучних інститутів громадянського суспільства; адаптація законодавства повинна відбуватись з обов'язковим врахуванням досягнень юридичної науки, а не навпаки, коли «досягнення» законодавства влітаються в систему юридичних знань; політичні ініціативи з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС не повинні обмежуватись лише визначенням цілей та завдань, а містити конкретні механізми їх втілення в життя суспільства.

Список літератури

1. Філіпчук В.О. Євроінтеграційні засоби державотворення / В.О. Філіпчук // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів наук з держ. упр. – 2013. – № 4 (16). – С. 78–84.
2. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2233.
3. Мельник Р.С. Сучасна адміністративно-правова доктрина та управлінська термінологія: як узгодити їх між собою? / Р.С. Мельник // Юридична Україна. – 2010. – № 10. – С. 40-44.
4. Про попереднє схвалення законопроекту про внесення змін до Конституції України щодо децентралізації влади : Постанова Верховної Ради України від 31 серпня 2015 року № 656-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/656-19?nreg=656-19&find=1&text=%EF%F0%E5%F4%E5%EA%F2&x=6&y=7#w11>. – Назва з екрана.
5. Миколенко О.І. Наступництво в науці адміністративного права / О.І. Миколенко // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – № 2 (частина 1). – 2012. – С. 129-134.
6. Миколенко О.І. Теорія адміністративного права: минуле, сучасність і майбутнє / О.І. Миколенко // Публічне право. – № 2. – 2011. – С. 136-142.
7. Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

Стаття надійшла 30.05. 2016 р.

А.И. Миколенко, докт. юрид. наук, профессор, заведующий кафедрой
Одесский национальный университет имени И.И. Мечникова
Кафедра административного и хозяйственного права
Французский бульвар, 24/26, Одесса, 65058, Украина

АДАПТАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК СОЦИАЛЬНО-ПРАВОВОЕ ЯВЛЕНИЕ

Резюме

В статье перечислены признаки, раскрывающие адаптацию законодательства Украины к законодательству Европейского Союза как социально-правовое явление. Характеристика этих признаков помогает, во-первых, выявить дополнительные внутренние факторы, которые негативно влияют на процесс адаптации национального законодательства, во-вторых, определить возможные пути решения существующих в этой сфере проблем.

Ключевые слова: адаптация законодательства, европейская интеграция, Европейский Союз, национальная правовая система.

O.I. Mykolenko, Doctor of Juridical Sciences, Professor
Odessa I.I. Mechnikov National University
Head the Department of Administrative and Commercial Law
Frantsuzskiy Boulevard, 24/26, Odessa, 65058, Ukraine

ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO THE EUROPEAN UNION LEGISLATION AS A SOCIAL LEGAL PHENOMENON

Summary

The article lists the signs that reveal adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union as a socio-legal phenomenon. Characteristics of these signs helps, firstly, identify additional internal factors that negatively affect the process of adaptation of national legislation, and secondly, to identify possible ways of solving the existing problems in this sphere.

Key words: adaptation of the legislation, European integration, the European Union, the national legal system.