



4. Крисоватий А.І. Податкові системи зарубіжних країн / А.І. Крисоватий. – Тернопіль : Економічна думка, 2001. – 257 с.

5. Артемов Ю.М. Некоторые особенности бюджетной и налоговой систем Швейцарии / Ю.М. Артемов // Финансы. – 1995. – № 11. – С. 47–52.

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ИМПЛЕМЕНТАЦИИ НОРМ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА В АДМИНИСТРАТИВНОМ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ УКРАИНЫ

Екатерина БЕРЕЖНАЯ,

кандидат юридических наук, доцент,
доцент кафедры международного права,
истории права и политико-правовых учений
Днепропетровского национального университета имени Олеся Гончара

Summary

The article deals with the system of national legal acts, which are the legal basis for the implementation of the norms and principles of European Union law in the administrative law of Ukraine. The signing in 2014 Association Agreement between the European Union and its Member States, of the one hand, and Ukraine, of the other hand marked the achievement of the strategic goal of Ukraine. However, be aware that the associate membership in the European Union does not guarantee following entry into this integration association. One of the main conditions of the achievement of our country's full membership in the European Union is a fundamental change of administrative law, which should take place in parallel with the administrative reform in accordance with the standards of European law. In the given article the author will attempt to generalize and systematize the national legal acts that form the basis of the implementation of European Union law in the administrative legislation of Ukraine.

Key words: implementation, national administrative law, European Union law.

Аннотация

Статья посвящена изучению системы национальных нормативно-правовых актов, являющихся правовой основой имплементации норм и принципов права Европейского Союза в административное законодательство Украины. Подписание в 2014 г. Соглашения об ассоциации между Европейским Союзом и его государствами-членами, с одной стороны, и Украиной, с другой стороны, ознаменовало собой достижение стратегической цели Украины. Тем не менее следует помнить, что ассоциированное членство в Европейском Союзе не гарантирует последующее вступление в это интеграционное объединение. Одним из главных условий достижения полного членства нашей страны в Европейском Союзе является коренное изменение административного права, которое должно проходить параллельно с административной реформой в соответствии со стандартами права Европейского Союза. Сделана попытка обобщить, систематизировать и исследовать национальные правовые акты, которые составляют основу имплементации законодательства Европейского Союза в административное законодательство Украины.

Ключевые слова: имплементация, национальное административное законодательство, право Европейского Союза.

Постановка проблемы. Подписание в 2014 г. Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, ознаменовало собой достижение стратегической цели Украины. Однако необходимо учитывать, что ассоциированное членство в Европейском Союзе (далее – ЕС) не дает гарантий последующего вступления в данное интеграционное объединение. Одним из основных условий приобретения нашим государством полноправного членства в Европей-

ском Союзе является коренная переработка административного законодательства, которая должна проводиться параллельно с административной реформой в соответствии со стандартами европейского права.

Степень разработанности проблемы. Отдельные аспекты имплементации норм и принципов права ЕС в национальное административное законодательство раскрывали В.Б. Аверьянов, О.Ф. Андрийко, В.В. Белевцева, Ю.П. Битяк, В.Т. Билоус, Е.В. Додин, И.Б. Колиушко, В.В. Копийка, Р.О. Куйбида, М.С. Михровская, А.А. Пухтецкая, О.П. Рябченко и другие ученые.



Целью исследования является исследование системы национальных нормативно-правовых актов, являющихся основой имплементации норм и принципов права Европейского Союза в административное законодательство Украины.

Изложение основного материала. Интеграция Украины в Европейский Союз является неизменным приоритетом внешней политики Украины, ведь еще в Постановлении Верховной Рады Украины «Об основных направлениях внешней политики Украины» от 2 июля 1993 г. отмечалось: «Членство Украины в ЕС является перспективной целью национальной внешней политики. <...> В целях поддержания стабильных отношений с ЕС Украина заключит с ними Соглашение о партнерстве и сотрудничестве, осуществление которой станет первым этапом продвижения к ассоциированному, а затем – к полному членству в этой организации» [1].

С момента принятия указанного документа начали постепенно формироваться договорно-правовые основы сотрудничества Украины и ЕС. 14 июня 1994 г. было подписано Соглашение о партнерстве и сотрудничестве (далее – СПС). Оно было ратифицировано Верховной Радой Украины 10 ноября 1994 г. [2, ст. 415]. СПС составляло основу правового регулирования отношений между Украиной, ЕС и государствами-членами интеграционного объединения до момента подписания Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, в 2014 г. [3].

В соответствии с положениями СПС стороны установили регулярный политический диалог, который развивался и углублялся. Он должен был сопровождать и укреплять сближение между ЕС и Украиной, поддерживать политические и экономические изменения в нашем государстве. В ст. 7 документа была закреплена возможность проведения консультации на высшем политическом уровне: на министерском уровне политический диалог осуществлялся в рамках Совета по вопросам сотрудничества; по взаимному согласию проводились

встречи с Тройкой Союза. Политический диалог на парламентском уровне осуществлялся в рамках Комитета парламентского сотрудничества.

Концептуальное положение содержалось в ст. 4 СПС: была установлена возможность после дальнейшего продвижения Украины по пути экономических реформ создания зоны свободной торговли между нашим государством и Европейским Союзом.

Сторонами СПС было признано, что важным условием для укрепления связей между Украиной и ЕС является сближение существующего и будущего законодательства Украины с законодательством ЕС. Соответственно, наше государство взяло на себя обязательства принять меры для обеспечения постепенного приведения национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС. Первоочередным шагом должно было стать принятие адаптированных законов о таможене, о компаниях, о банковском деле, бухгалтерском учете компаний и налогах, по вопросам интеллектуальной собственности, охраны труда, финансовых услуг, окружающей среде, о защите прав потребителей, о косвенном налогообложении и некоторых других (ст. 51).

Отмечалось, что ЕС с целью осуществления этих мер будет оказывать Украине надлежащую техническую помощь, которая может включать, в частности, обмен экспертами, организацию семинаров, профессиональную подготовку, помощь в осуществлении перевода законодательства ЕС.

6 декабря 1996 г. Совет ЕС принял План действий, в котором определены пути содействия развитию нашего государства. Документ предусматривал шесть основных направлений деятельности ЕС в отношении Украины:

- поддержку политики макроэкономической стабилизации, содействие углублению экономических реформ в Украине;
- содействие вхождению Украины в европейскую систему безопасности;
- помощь в проведении административной и законодательной реформы;
- поддержку регионального сотрудничества;

- ратификацию и имплементацию Соглашения о партнерстве и сотрудничестве между Украиной и ЕС;

- помощь в реформировании энергетического сектора [4, с. 388].

Еще одним важным событием во взаимоотношениях между Украиной и ЕС стало принятие на Хельсинкском саммите Европейского совета 10 декабря 1999 г. Совместной стратегии ЕС относительно Украины [5].

Необходимо отметить, что на рассматриваемом этапе именно органами исполнительной власти нашего государства был проведен ряд мероприятий в направлении углубления политических, экономических и правовых реформ, способных приблизить время вступления Украины в ЕС. Правовое оформление они получили в ряде нормативных актов, среди которых важное место занимал Указ Президента Украины «Об утверждении Стратегии интеграции Украины в ЕС» от 11 июня 1998 г. № 615/98 [6]. Стратегия должна была обеспечить вхождение государства в европейское политическое, информационное, экономическое и правовое пространство. Основными направлениями интеграционного процесса, учитывая положения Общей стратегии ЕС в отношении Украины, были названы такие:

- адаптация законодательства Украины к законодательству ЕС, обеспечение прав человека;
- экономическая интеграция и развитие торговых отношений между Украиной и ЕС;
- политическая консолидация и укрепление демократии;
- адаптация социальной политики Украины к стандартам ЕС;
- культурно-образовательная и научно-техническая интеграция.

Важная роль в реализации указанных задач отводилась органам исполнительной власти нашего государства, поскольку Стратегия интеграции Украины в ЕС установила, что внутреннее обеспечение процесса интеграции Украины в ЕС возлагается на высший (Кабинет Министров Украины), центральные и местные органы исполнительной власти Украины в сотрудничестве с органом законодательной власти, соответствующими органами местного самоуправления. Руководство Стратегией



интеграции Украины в ЕС осуществляет Президент Украины. Кабинет Министров Украины обеспечивает реализацию этой стратегии.

14 сентября 2000 г. Президент Украины подписал Указ «О Программе интеграции Украины в Европейский Союз». С тех пор на Кабинет Министров Украины была возложена обязанность ежегодно разрабатывать план действий по реализации приоритетных положений указанной программы.

В 1999 г. Кабинетом Министров Украины подготовлена Концепция адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС [7, с. 168]. Процесс сближения и постепенного приведения национального законодательства в соответствие с законодательством ЕС, согласно нормам документа, должен проводиться в три отдельных этапа, на каждом из которых необходимо было достичь определенной степени соответствия законодательства Украины законодательству ЕС в конкретных сферах.

На первом этапе предпочтение отдавалось развитию правовой системы Украины в соответствии с «копенгагенскими критериями» членства, что должно было способствовать достижению стабильности в обществе, гарантировать верховенство права и прав человека, обеспечивать функционирование рыночной экономики. Отмечалось, что для постепенного приближения законодательства в процессе нормотворческой деятельности необходимо учитывать отдельные положения актов законодательства ЕС настолько, насколько это целесообразно для Украины, учитывая экономические, политические и социальные последствия принятия соответствующих правовых норм, приближенных к требованиям законодательства ЕС.

На втором этапе процесс адаптации законодательства был сосредоточен на правовом обеспечении создания зоны свободной торговли между Украиной и ЕС и подготовке к ассоциированному членству Украины в ЕС.

Третий этап зависел от заключения Соглашения об ассоциации и включал период подготовки расширенной программы гармонизации за-

конодательства Украины с законодательством ЕС с целью обеспечения интеграции Украины в общий рынок стран-членов ЕС.

Следующим важным шагом в направлении обеспечения адаптации законодательства Украины к стандартам европейского права стало принятие в 2002 г. Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. В контексте нашего исследования особый интерес представляет определение термина «адаптация законодательства Украины», закрепленное в общих положениях документа как «поэтапное принятие и внедрение нормативно-правовых актов Украины, разработанных с учетом законодательства Европейского Союза». Кроме того, в документе отмечено: «Законодательство Европейского Союза состоит из Договора об учреждении Европейского экономического сообщества 1957 г., Договора об учреждении Европейского общества по атомной энергии 1957 г., Единого европейского акта 1986 г., Маастрихтского договора 1992 г., Амстердамского договора 1997 г., Ниццкого договора 2000 г., с последующими изменениями и дополнениями <...>» [8].

В цитируемых положениях перечислены так называемые «первичные» акты Европейского Союза, учредительные соглашения, которые фактически отождествляются с конституцией национального государства. Акты первичного права ЕС имеют высшую юридическую силу, поэтому именно в соответствие с ними необходимо привести национальное, в том числе административное, законодательство. Однако в действующей редакции Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» перечень первичных актов ЕС закреплен неверно. Дело в том, что со вступлением в силу Лиссабонского соглашения о реформе ЕС 1 декабря 2009 г. [9, с. 306] система источников «первичного права» была существенно реформирована, и теперь она состоит из Соглашения о Европейском Союзе (на основе положений договора Маастрихтского

соглашения 1992 г.) и Соглашения о функционировании Европейского Союза (фундаментом которого является текст одного из Римских соглашений 1957 г., а именно Соглашения о европейском экономическом сообществе). Единственным действующим сейчас документом из перечисленных в законе является Договор об учреждении Европейского общества по атомной энергии 1957 г.

Учитывая тот факт, что Концепция Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза определяет основные задачи, принципы формирования, реализации, финансирования, а также предпосылки разработки указанной программы, необходимо внести соответствующие изменения в абз. 2 раздела «Общие положения» Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза и изложить его в следующей редакции: «Законодательство Европейского Союза состоит из Договора об учреждении Европейского общества по атомной энергии 1957 г., Договора о Европейском Союзе 2009 г., Договора о функционировании Европейского Союза 2009 г. с последующими изменениями и дополнениями».

Аналогичная проблема присуща тексту Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» от 18 мая 2004 г. [10]. В разделе II «Определение терминов» документа перечень актов первичного законодательства закреплен следующим образом: «Договор об учреждении Европейского экономического Сообщества 1957 г. (с 1993 г. – Договор об учреждении Европейского сообщества), Договор об учреждении Европейского сообщества по атомной энергии 1957 г. (далее – учредительные договоры) с последующими изменениями, внесенными Маастрихтским договором (Договором о создании Европейского Союза 1992 г., Амстердамским договором 1997 г. и Ниццким договором 2001 г., а также актами о присоединении), Договор о Европейском Союзе 1992 г. с изменениями, внесенными Амстердамским договором 1997 г. и Ницц-



ким договором 2001 г., а также договорами о присоединении, Договор о слиянии 1965 г. <...>». Положения закона являются правовой основой процесса адаптации национального законодательства к праву ЕС. Именно поэтому рассмотренная норма должна быть немедленно изменена, а система первичных актов права ЕС закреплена в Разделе II в таком же виде, как это предписано нами сделать в Законе Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза».

В то же время положительным является тот факт, что в Законе Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» впервые на высшем юридическом уровне закреплено определение «*acquis communautaire* (*acquis*)». Под ним понимается «правовая система Европейского Союза, включая акты законодательства Европейского Союза <...> принятые в рамках Европейского сообщества, Общей внешней политики и политики безопасности и Сотрудничества в сфере юстиции и внутренних дел» (абз. 1 раздела II). Соответственно уточнено понятие «адаптация законодательства», которая определена как «процесс приведения законов Украины и других нормативно-правовых актов в соответствие с *acquis communautaire*» (абз. 1 раздела II). На наш взгляд, эта формулировка более полно отражает смысл и направленность процесса адаптации.

Завершая анализ положений закона, обратим внимание на еще одну неточность в определениях, которые им предложены. Так, в абз. 1 раздела II указанного закона к правовой системе ЕС отнесены акты законодательства, принятые в рамках Европейского сообщества. Нужно учитывать, что после Лиссабонской реформы 2009 г. Европейские сообщества прекратили свое существование, соответственно, и право Сообщества больше не существует как самостоятельная часть системы, осталось только право Европейского Союза. На наш взгляд, необходимо внести соответствующие изменения в положение абз. 1 раздела II закона.

Кардинальным толчком дальнейшей имплементации права ЕС в национальное административное законодательство должно стать вступление в силу Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны, 2014 г. (далее – Соглашение) [3].

Наше государство ратифицировало Соглашение законом от 16 сентября 2014 г. № 1678-VII [11]. В свою очередь со стороны Европейского Союза по состоянию на 30 октября 2015 г. не ратифицировали Соглашение пять стран-членов: Бельгия, Италия, Греция, Нидерланды и Чехия. Учитывая, что всего в состав интеграционного объединения входят 28 стран, подобные темпы ратификации со стороны Европейского Союза можно назвать очень быстрыми. По прогнозам Соглашения вступит в силу уже в первой половине 2016 г.

Мы считаем, что необходимым условием имплементации стандартов права ЕС в национальное законодательство является наличие действенного институционального механизма. Особая роль в нем должна принадлежать именно органам исполнительной власти. Анализ положений Соглашения свидетельствует, что стороны нормативно закрепили положение о функционировании организационных структур сотрудничества с целью дальнейшего продвижения нашего государства по пути правовых реформ. Так, ст. 5 Соглашения содержит виды форумов проведения политического диалога, ими являются регулярные заседания в рамках политического диалога на уровне саммитов; а на министерском уровне политический диалог осуществляется по взаимному согласию в рамках заседаний Совета ассоциации и регулярных заседаний представителей двух сторон на уровне министров иностранных дел.

Статья 460 Соглашения закрепляет периодичность первой из трех форм диалога – саммитов. В частности, указано: «Заседания в рамках саммитов проводятся, как правило, один раз в год. Во время саммитов осуществляется общий надзор за вы-

полнением настоящего Соглашения, а также обсуждение любых двусторонних или международных вопросов, представляющих взаимный интерес».

В ст. ст. 461–463 Соглашения определен правовой статус Совета ассоциации. Отметим, что Совет ассоциации заменил Совет по вопросам сотрудничества между Украиной и ЕС, который действовал на основании положений СПС.

В целях постепенного сближения законодательства Украины с правом ЕС Совет ассоциации создан как форум для обмена информацией о законодательных актах Украины и Европейского Союза, как действующих, так и тех, которые находятся на стадии подготовки, а также о мерах по их выполнению, внедрению и соблюдению.

Совет ассоциации состоит из членов Правительства Украины и членов Совета Европейского Союза, членов Европейской Комиссии. Председательство в Совете ассоциации осуществляется поочередно представителем Украины и представителем ЕС. При необходимости и по взаимному согласию другие органы участвуют в работе Совета ассоциации в качестве наблюдателей.

Совет предназначен для проведения контроля и мониторинга применения и исполнения Соглашения. Кроме контроля и мониторинга применения и выполнения Соглашения, Совет изучает любые вопросы, возникающие в рамках Соглашения, и любые другие двусторонние либо международные вопросы, представляющие взаимный интерес.

Для достижения целей Соглашения Совет ассоциации имеет полномочия принимать решения, обязательные для сторон. Он наделен также правом давать рекомендации. Совет ассоциации готовит свои решения и рекомендации по соглашению сторон после выполнения соответствующих внутрисоглашающих процедур.

По нашему мнению, одно из важнейших полномочий Совета ассоциации закреплено в п. 3 ст. 463 Соглашения: «Совет ассоциации может актуализировать или вносить поправки в Приложения к настоящему Соглашению, учитывая развитие права ЕС и применимых стандартов,



определенных в международных документах и, по мнению Сторон, непосредственно касающихся этого, без ущерба для каких-либо конкретных положений, включенных в Раздел IV «Торговля и вопросы, связанные с торговлей» настоящего Соглашения» [3]. Таким образом, имеются все необходимые правовые предпосылки для эффективной работы институционального механизма взаимодействия Украины и ЕС в сфере имплементации стандартов европейского права в национальное законодательство.

Совет ассоциации уже начал работу для достижения поставленных перед ним целей. Первое заседание состоялось 15 декабря 2014 г. в Брюсселе – столице Европейского Союза.

Выводы. В ходе исследования нами была предпринята попытка обобщить и систематизировать национальные правовые акты, которые составляют основу имплементации норм права ЕС в административное законодательство Украины. Были предложены изменения в текст законов Украины, закрепляющих перечень актов первичного законодательства Европейского Союза (Закона Украины «О Концепции Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» 2002 г. и Закона Украины «Об Общегосударственной программе адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза» 2004 г.), с целью приведения их в соответствие с современной системой права ЕС. Проанализированы положения Соглашения об ассоциации между Украиной, с одной стороны, и Европейским Союзом, Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами, с другой стороны. При этом особый акцент сделан на положения договора, которые закрепляют институциональную структуру политического диалога между Украиной и Европейским Союзом.

Список использованной литературы:

1. Про Основні напрями зовнішньої політики України : Постанова Верховної Ради України від 2 липня 1993 р.

[Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/3360-12>.

2. Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС та їх державами-членами : Закон України від 10 листопада 1994 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 415.

3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 червня 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/984_011.

4. Копійка В.В. Європейський Союз: заснування і етапи становлення : [навч. посібник для студ. вищ. навч. закл.] / В.В. Копійка, Т.І. Шинкаренко. – К. : Ін Юре, 2001. – 448 с.

5. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України : схвалена Європейською Радою 11 грудня 1999 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/994_492.

6. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 // Офіційний вісник України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

7. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – С. 168–171.

8. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21 листопада 2002 р. № 228-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/228-iv>.

9. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community dd. 13.12.2007 // Official Journal of the European Union. – 2007. – 17.12. – P. 306.

10. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 травня 2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

11. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Закон України від 16 вересня 2014 р. № 1678-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1678-18/paran2#n2>.