

## ПРОБЛЕМИ ПРАВОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРАВОВИХ СТАНДАРТІВ

*Віталій Косович*

*Доцент кафедри теорії і філософії права  
Львівського національного університету імені Івана Франка,  
кандидат юридичних наук*

Одне із основних завдань, що стоїть перед сучасною українською державою – європейська інтеграція. Формуючи правове підґрунтя для входження у загальноєвропейські структури, наша держава практично з моменту проголошення своєї незалежності робить кроки до приведення правової системи у відповідність до стандартів європейського права, насамперед права Ради Європи і Європейського Союзу.

У силу своєї особливої значимості питання зближення права України із європейським правом активно розглядається як на рівні науки, так і практики. Кількість публікацій з даного питання, видається, випереджає кількісні показники рівня дослідження будь-яких інших державно-правових явищ сучасної правової системи України. Поміж інших, звертають на себе увагу дослідження Рабіновича П.М., Луць Л.А., Микієвича М.М., Шевчука С.В. Значний науковий доробок доповнюється численними правовими актами, покликаними нормативно закріпити і окреслити процес адаптації правової системи України до міжнародних, зокрема європейських, правових стандартів.

Попри те, щодо процесу формування законодавства України у контексті вимог європейського права існує ще чимало дискусійних питань, які з метою узагальнення і вироблення засадничих підходів доцільно розглянути у загальнотеоретичному аспекті.

Наше дослідження розпочнемо із короткого аналізу доктринального матеріалу. Напрацювання українських науковців можна поділити (звичайно умовно) на чотири групи. Перша - спеціальні дисертаційні дослідження питань адаптації, імплементації, гармонізації українського і міжнародного права<sup>1</sup>. До другої належать збірники наукових матеріалів (статей, тез доповідей тощо) сформованих тематично чи за результатами проведених наукових конференцій<sup>2</sup>. Третя – це різноманітні публікації фахівців, які вивчають питання впливу норм міжнародного права на окремі інститути права чи напрями правового регулювання суспільних

<sup>1</sup> Див., наприклад: *Раданович Н.М.* Національна імплементація міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження (на матеріалах впровадження Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини) /Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Львів, 2000. – 19с.; *Лаба О.В.* Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991-20004рр.) /Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2005. – 21с.; *Сюр Н.В.* Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження /Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2006. – 20с.

<sup>2</sup> Див., наприклад: *Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом.* – К., 1998.; *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу.* – Львів, 2003. – 124с.; *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України* /За ред. В.Н. Денисова. - К., 2006. – 672с.

відносин в Україні<sup>1</sup>. Нарешті четверта категорія – це роботи присвячені характеристиці всесвітнього та регіонального права і, опосередковано, його впливу на правову систему України<sup>2</sup>. Практично у всіх дослідженнях аналізуються окремі проблеми співвідношення права України з міжнародним, зокрема, європейським правом. Важливість теми спричиняє до того, що статті науковців й практиків стають надбанням не тільки вузького кола спеціалістів (що є не дуже позитивною рисою доктринальних публікацій в сфері права), а й широкої громадськості, оскільки дуже часто публікуються у пресі<sup>3</sup>. Сформована зусиллями науковців доктрина знайшла у значній мірі своє відображення у масиві правових актів України.

Результати наукових досліджень стали основою для створення в Україні нормативної бази необхідної для впровадження стандартів європейського права в національну практику.

Висхідними нормативно-правовими актами, які мають програмне значення для зближення права України із європейським правом, є: Закон України від 18.03.2004р. №1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Закон України від 26.06.2004р. №1906-IV «Про міжнародні договори України»; Закон України від 23.02.2006р. №3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Поряд із зазначеними документами, які містять загальні (інколи навіть декларативні) положення, створено низку правових актів із конкретними вимогами щодо правил, порядку, засобів і таке інше нормотворення у нашій державі відповідно до вихідних параметрів європейського права. Саме із цих актів розпочнемо аналіз якості юридичної регламентації в Україні питання формування «просвропейського» та «проміжнародного» права.

Щоб побачити і співставити нормативні приписи, що містяться в різних правових актах (починаючи з актів глави держави і завершуючи відомчими актами) і спрямовані на забезпечення відповідності національного законодавства міжнародному праву змодельємо таблицю:

---

<sup>1</sup> Див., наприклад: Лозанський В.Р. Гармонізація нормативного регулювання природоохоронної діяльності в Україні з діючим у Європейському Союзі / Проблеми охорони оточуючої природної серед. - Х., 1996. – С.61-75; Шевчук С. Роль центру порівняльного права при міністерстві юстиції України в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / Бюл. міністерства юстиції України. – 2001. - №3. – С.44; Баймуратов М., Максименко С. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз / Право України. – 2001. - №10. – С.101-104; Недоречностям і виняткам не місце у законодавчих пазах / Урядовий кур'єр. - 30 березня 2011р., №57;

<sup>2</sup> Див., наприклад: Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти). – К., 2003. – с.170 - 254; Микієвич М.М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами. – Львів. 2001. – 200с.

<sup>3</sup> Адаптація законодавства до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху / Урядовий кур'єр. -11 грудня 2003р., №234; Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції / Дзеркало тижня. – 17 березня 2007р., №10 (639); Юридична освіта і практика Страсбурзького Суду /Юридичний вісник України. – 18-24 квітня 2009р., №16 (720) та інші.

№	Назва правового акта	Приписи, що зобов'язують до врахування у протезі нормотворення норм міжнародного права
1	<p>Положення про порядок підготовки та внесення проектів актів Президента України //затверджене Указом Президента України від 15.11.2006р. №970/2006</p>	<p>До проектів указів, що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, додається експертний висновок Міністерства юстиції України щодо відповідності проекту <i>acquis communautaire</i>. У разі коли...проект указу не відповідає <i>acquis communautaire</i> до проекту додається обґрунтування необхідності видання такого акта без урахування <i>acquis communautaire</i>, а в самому проєкті має бути чітко визначено строк дії указу (п.8).</p>
	<p>Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади //затверджене Постановою Кабінету Міністрів України від 28.12.1992р. №731</p>	<p>Державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його... Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950р. і протоколам до неї, міжнародним договорам України, згода на обов'язковість яких надано Верховною Радою України, та <i>acquis communautaire</i>, а також з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини.... (п.1).</p>
	<p>Регламент Кабінету Міністрів України //затверджений Постановою Кабінету Міністрів України від 18.07.2007р. №950</p>	<p>Проект постанови Кабінету Міністрів ..., що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню із урахуванням <i>acquis communautaire</i>.</p> <p>Під час опрацювання проекту акта Кабінету Міністрів України головний розробник визначає:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– джерела <i>acquis communautaire</i>, що регулюють правові відносини у зазначеній сфері; положення <i>acquis communautaire</i>, що повинні бути враховані в проєкті;</li> <li>– обґрунтовує у разі необхідності недоцільність урахування положень <i>acquis communautaire</i> та передбачає в проєкті акта строк його дії (ст.46).</li> </ul> <p>Проект постанови Кабінету Міністрів України ..., що зачіпає права та свободи, грантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, підлягає оприлюдненню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики</p>

		<p>Європейського суду з прав людини. При цьому головний розробник визначає: чи містяться у проекті акта положення, що зачіпають права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод; яких положень Конвенції стосується проект акта.</p> <p>Головний розробник забезпечує врахування у проекті акта Кабінету Міністрів положень Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (ст.47).</p>
	<p>Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки //схвалені постановою Міністерства юстиції України від 21.11.2000р. №41</p>	<p>Під час розроблення законопроектів слід враховувати:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- норми чинних міжнародних договорів України, які стосуються теми законопроекту;</li> <li>- положення Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами, зважаючи на її значення для реалізації проголошеного Україною курсу на європейську інтеграцію;</li> <li>- основні положення законодавства ЄС, якщо предмет правового регулювання законопроекту віднесено до пріоритетних сфер адаптації законодавства відповідно до Концепції адаптації або рішень Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Для цього аналізуються тексти актів законодавства ЄС з питань, що належать до сфери правового регулювання законопроекту, та забезпечується певний ступінь відповідності законопроекту цим нормам.</li> </ul>
	<p>Методичні рекомендації про порядок підготовки, подання на державну реєстрацію, скасування, обліку та зберігання нормативно-правових актів митних органів України //затверджені Наказом Державної митної служби України від 08.07.2003р. №441</p>	<p>У довідці про відповідність проекту основним положенням законодавства ЄС зазначаються відомості щодо:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>а) належності акта за предметом правового регулювання до пріоритетних сфер адаптації законодавства;</li> <li>б) оцінка ступеня відповідності положень акта тим основним правовим нормам ЄС, до яких Україна взяла на себе зобов'язання наблизити національне законодавство ... (п.8.4).</li> </ul>

<p>Методичні рекомендації з підготовки та оформлення проектів законів України, нормативно-правових актів Президента України, Кабінету Міністрів України, МНС та дотримання правил нормопроектної техніки //затвержені Наказом МНС від 10.12.2007р. №851</p>	<p>Проект постанови Кабінету Міністрів ..., що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацювання із урахуванням <i>acquis communautaire</i>.</p> <p>Проект постанови Кабінету Міністрів України ..., що зачіпає права та свободи, гарантовані Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, підлягає оприлюдненню з урахуванням положень зазначеної Конвенції та практики Європейського суду з прав людини.</p>
---	--

Ознайомившись із наведеними нормативними положеннями можна зауважити низку моментів:

- основними напрямми забезпечення відповідності національного законодавства нормам і принципам європейського права є створення нормативно-правових актів України із урахуванням права Європейського Союзу і права Ради Європи (насамперед, Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод та практики Європейського суду з прав людини)<sup>1</sup>;
- якщо виконання правил, визначених Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод, та прийнятих на її основі Європейським судом з прав людини рішень, є обов'язковим і застереженню не підлягає, то стосовно *acquis communautaire*, у випадку необхідності, суб'єкти нормотворення в Україні можуть відступати. Причиною цього є напевно те, що Україна сьогодні член Ради Європи і поки що тільки на шляху до Європейського Союзу та до його правових стандартів;
- тільки в одному із розглянутих нами правових документів сказано про необхідність під час розроблення законопроектів враховувати норми чинних міжнародних договорів України (саме міжнародні договори слугують основою європейського права і Україна долучається до них), які стосуються теми законопроекту; що викликає ряд міркувань. «Методичні рекомендації щодо розроблення проектів законів та дотримання вимог нормопроектної техніки» встановлювались постановою Міністерства юстиції України 21.11.2000р., тобто після прийняття Конституції України, відповідно до якої міжнародні договори ратифіковані парламентом є частиною українського законодавства. Якщо договори складова національного законодавства, то немає потреби акцентувати увагу на необхідності їх врахування у процесі законодавчої діяльності. Це те саме, що говорити про врахування при творення законів норм

<sup>1</sup> Очевидно, саме тому Інститутом законодавства Верховної Ради України постійно здійснюється моніторинг європейського правового поля: Ради Європи та Європейського Союзу. Інститут на постійній основі здійснює щоквартальний випуск видань серії «реферативний огляд європейського права», в якому здійснює аналітичний огляд нормотворчої діяльності Парламентської асамблеї та Комітету міністрів Ради Європи, Європейського парламенту, Комісії та Ради ЄС, моніторинг новоприйнятого законодавства ЄС, а також рішень, ухвалених Європейським судом з прав людини за скаргами проти України //Інститут, де народжуються законопроекти. / Голос України №211, - 10 листопада 2010р.- С.5.

чинного законодавства. Наступне: основні положення законодавства ЄС закріплені і договорами – то чи не має тут дублювання із вказівкою про врахування при творенні законодавства міжнародних договорів. Нарешті, Україна підписала низку різних міжнародних конвенцій, які розробила ООН<sup>1</sup>, а фактично увага приділяється тільки європейському праву. Саме тому, видається за необхідне, зосередити основну нашу увагу на дослідженні міжнародного договору загалом, а загальноєвропейських договорів як його складових.

Стаття 9 Конституції України закріпила: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України». Конституційна норма стала основою для формування чи не інституту права, норми якого закріплені як у загальному, так і спеціальному законодавстві. Так, Верховною Радою України прийнято 26.06.2004р. Закон України №1906-IV «Про міжнародні договори України», 23.02.2006р. Закон України №3477-IV «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини».

Конституційний принцип знайшов своє відображення і у правоінтерпретаційній практиці. Наприклад, відповідно до рішення Конституційного Суду України у справі №12-рп/98 від 9 липня 1998 р. терміном «законодавство», що вживається у частині третій статті 21 Кодексу законів про працю України, охоплюються і чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України.

Значна увага з'ясуванню місця міжнародних договорів у правовій системі України надається і у різних редакціях проектів Законів України «Про нормативно-правові акти». Так, у законопроекті внесеному народним депутатом України Ю. Мірошніченком (реєстр. №7409 від 01.12.2010р.) про міжнародні договори ведеться мова у статтях 7 «юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів» та 8 «юридична сила міжнародних договорів України». Відповідно до пункту 1 статті 8 чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України мають вищу юридичну силу ніж закони і підзаконні нормативно-правові акти України, прийняті на основі Конституції.

Підсумовуючи наведені положення, логічно зробити наступний крок - віднести міжнародні договори (а відповідно і норми європейського права, що містяться в договорах на рівні Ради Європи і Європейського Союзу) до системи нормативно-правових актів України. Це має бути зроблено також виходячи із вимог пункту 3 статті 22 Закону України «Про міжнародні договори України» та пункту 6, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України N376 від 23 квітня 2001 р. «Порядку ведення Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів та користування ним» про включення міжнародних договорів до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Однак, у статті 6 проекту Закону України «Про нормативно-правові акти» серед переліку законів і підзаконних нормативно-правових актів України ні міжнародні договори, ні якісь інші форми міжнародного права не згадуються. На нашу думку це підставно! Спробуємо пояснити чому. На практиці в Україні, як вказується у спеціальних дослідженнях присвячених закону, терміном законодавство (саме до нього відносять міжнародні договори, схвалені вищим законодавчим органом)

<sup>1</sup> Можемо пишатися нашим законодавством /Голос України, 22 жовтня 2010р. – с.1,3.

охоплюються як закони, так і основані на них підзаконні нормативні акти<sup>1</sup>. Про міжнародні договори не йдеться. І, як видається, це правильно саме в світлі засадничих положень теорії права.

Аксиоматичним сьогодні на рівні теорії права є твердження про те, що нормативно-правовий акт і нормативно-правовий договір, різновидом якого є міжнародний договір, є різними джерелами (формами) сучасного права<sup>2</sup>. Основою для розмежування виступають, зокрема, суттєво різні ознаки властиві даним правовим формам, на яких звертається увага у навчальних посібниках із теорії права і держави<sup>3</sup>, не кажучи уже про спеціальні дослідження. Існуючі доктринальні положення дозволяють стверджувати, що міжнародний договір не може бути нормативно-правовим, і насамперед, законодавчим актом – а відповідно й частиною законодавства України. Намагання суб'єктів творення та офіційного тлумачення правових норм в Україні максимально закріпити принцип пріоритету норм міжнародного права над національним, видається, став причиною ігнорування загально визнаних правових постулатів. Більш правильно вести мову про міжнародні договори України не як про частину національного законодавства, а як про джерело права України. Саме таке формулювання запропоноване у статті 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини»: «Суди застосовують при розгляді справ Конвенцію та практику Суду як джерело права». У даному випадку законодавець розглядає «Конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод» 1950р. - міжнародно-правовий договір укладений державами членами Ради Європи (Конвенцію ратифіковано Законом України N 475/97-ВР від 17.07.97р.) як акт, що має використовуватись у правозастосувальній практиці України, а не нормативно-правовий акт в межах національної правової системи.

Порівнюючи вказану статтю із статтями 9 Конституції України та 19 Закону України «Про міжнародні договори», необхідно зазначити наступне. Джерела міжнародного права ділять на первинні (насамперед, установчі договори) та вторинні (наприклад, практика міждержавних Судів)<sup>4</sup>; відповідно Конвенція первинне право, а рішення Європейського Суду з прав людини -вторинне. Існує думка, що не можна вести сьогодні мову про Конвенцію, не кажучи про практику суду. Багато обов'язків, які впливають із Конвенції, сформульовані саме Судом<sup>5</sup>. Отож, у світлі конституційної норми можна вести мову про визнання частиною національного законодавства України і Конвенції, і практики Суду. Якщо стосовно Конвенції лише певним чином, то стосовно практики напевно повністю ні. Рішення Суду не є міжнародними договорами, виконують роль судового прецедента, але ж ніяк не є законодавчого акта. Беручи до уваги те, що лівова частина міжнародних

<sup>1</sup> Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України. // Автор. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2003. - С.13.

<sup>2</sup> Див., наприклад: Рабинович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Львів, 2008. – С.126-127.; Марченко Н.М. Источники права. - М., 2005. – 760с.; Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах /отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2007. – С.268.

<sup>3</sup> Див., наприклад, навчальний посібник Луць Л.А. Загальна теорія держави і права. - К., 2007. – С.193.

<sup>4</sup> Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – К., 2002.- С.120-121.

<sup>5</sup> Бущенко А.П. Практика Європейського Суду по правах человека. – М., 2001. – С.4.

договорів України це договори пов'язані із Європейським Союзом та Радою Європи, більш правильно визначати їх джерелами права, а не законодавством України.

Визначаючи пріоритет норм міжнародного права і декларуючи намір імплементувати їх в національну правову систему, не можна ототожнювати різні джерела права. Більш доцільно вести мову про місце і верховенство міжнародних договорів в ієрархічній системі джерел права України, а не в системі нормативно-правових актів або системі законодавства. Міжнародний договір не може включатися до Єдиного державного реєстру нормативно-правових актів України. Від має реєструватися в спеціальному реєстрі міжнародних договорів України ратифікованих Верховною Радою чи загальному реєстрі джерел права України (які на наше переконання будуть у майбутньому створені).

Дотримуючись такого підходу, частини І статей 9 Конституції України та 19 Закону України «Про міжнародні договори України» доцільно сформулювати у такій редакції: «чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є джерелом права України».

Частину другу згаданої 19 статті треба відповідно сформулювати так: «якщо міжнародним договором, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному законодавстві України, то норми законодавства України мають приводитись у відповідність до правил визначених міжнародним договором».

Саме такий механізм сьогодні передбачено правовими актами України, спрямованими на досягнення відповідності між національним правом і стандартами європейського права<sup>1</sup>. Так, «прямуючи» до Європейського Союзу правотворчі органи України активно оновлюють українське законодавство, приймають спеціальні нормативно-правові акти, що визначають послідовність дій, спрямованих на правову євроінтеграцію.<sup>2</sup>

Коротко нагадаємо основні нормативно-правові акти, що встановили етапи адаптації права України до права ЄС. 14 червня 1994р. Україна підписала Угоду про партнерство і співробітництво з Європейським Співтовариством та його державами членами. 11 червня 1998 р. Указом Президента України затверджено Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу. Верховна Рада України 21 листопада 2002 р. приймає Закон „Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, а 18 березня 2004 р. Закон „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”. Не вникаючи у змістовні тонкощі, звернемо увагу на загальнотеоретичні питання, пов'язані із співвідношенням українського і європейського права, зокрема, європейського законодавства.

Закон України N 1629-IV від 18 березня 2004р. „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського

<sup>1</sup> Знову ж таки виникає певна неузгодженість між статтею 9 Конституції і даними правовими актами. Конституція зобов'язує визнавати міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою, частиною законодавства України, а правові акти встановлюють обов'язок адаптовувати чинне і новостворюване законодавство до стандартів визначених цими договорами. Також існує і відмінність в силу того, що конституційний припис стосується міжнародних договорів ратифікованих парламентом (наприклад, договори на рівні Ради Європи), а вказані правові акти і тих, до укладення яких наша держава прагне (договори, що стосуються Європейського Союзу).

<sup>2</sup> Див. наприклад, Закон України „Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 21 листопада 2002р.



Союзу” закріплює поняття права система та встановлює перелік актів, що відносяться до законодавство ЄС. Термін „право ЄС”, який часто використовується науковцями і практиками, в зазначеному законі не використовується. Розуміння права ЄС як *системи норм і принципів, що регулюють інтеграційні правовідносини в межах функціонування Євросоюзу*<sup>1</sup> може сформуватися лише опосередковано на основі аналізу змісту норм закону. У розділі другому вказується, що права система ЄС включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Як бачимо Закон ототожнює правову систему ЄС в основному із системою правових актів ЄС. Таке розуміння у світлі існуючих загальнотеоретичних підходів до поняття права система<sup>2</sup> та і міждержавна права система<sup>3</sup> видається неповним.

Джерельною базою права ЄС виступає первинне та вторинне законодавство ЄС. Не розкриваючи зміст терміну законодавство ЄС, законодавець у розділі II дає перелік актів, які відносяться до первинного та вторинного законодавства. До *первинного* належать: Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року (з 1993 року - Договір про заснування Європейського співтовариства), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 року (далі - установчі договори) з наступними змінами, внесеними Маастрихтським договором (Договір про утворення Європейського Союзу 1992 року), Амстердамським договором 1997 року та Ніщцьким договором 2001 року, а також актами про приєднання; Договір про Європейський Союз 1992 року, із змінами, внесеними Амстердамським договором 1997 року та Ніщцьким договором 2001 року, а також договорами про приєднання; Договір про злиття 1965 року; акти про приєднання нових держав-членів. *Вторинне законодавство* - це: директива; регламент; рішення; рекомендація або висновок; джерело права у формі міжнародної угоди; загальний принцип права Європейського співтовариства; рішення Європейського суду; спільна стратегія у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, як це визначено статтею 13 Договору про Європейський Союз; спільні дії в рамках спільної зовнішньої політики та політики безпеки; спільна позиція у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки; рамкове рішення щодо гармонізації законодавства в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (стаття 34 Договору про Європейський Союз; спільна позиція в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах (стаття 34 Договору про Європейський Союз); рішення в контексті положень Договору про Європейський Союз про співробітництво правоохоронних та

<sup>1</sup> Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – К., 2002. С.15.

<sup>2</sup> Права (юридична) система – це система всіх юридичних явищ, які існують у певній державі або у групі держав.// Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Львів.2008. – С.137.

<sup>3</sup> Міждержавно-права система – це цілісна структурно впорядкована за допомогою міжнародно-правових норм та інших юридичних засобів стійка взаємодія суб'єктів міжнародного права, що забезпечує належний міжнародний правопорядок як необхідну передумову функціонування світової системи загалом та регіональних її систем зокрема. //Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти). - К., 2003. с.96.

судових органів у кримінальних справах (стаття 34 Договору про Європейський Союз); загальне положення або принцип у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки<sup>1</sup>.

Усі наведені в переліку правові акти іменуються законодавством! Таке формулювання звичайно не відповідає усталеному на загальнотеоретичному рівні підгоду згідно якого під законодавством розуміють систему законів та підзаконних нормативно-правових актів держави (не кажучи уже про те, що на думку деяких науковці поняттям законодавство можуть охоплюватись лише закони і ні в якому разі підзаконні нормативно-правові акти).

Як бачимо до первинного (базового, вихідного) законодавства відносять установчі акти нормативного характеру для держав членів ЄС, що видається виправданим лише у контексті норм Закону України «Про міжнародні договори» (і якщо не брати до уваги, що Україна не долучилась до них). До вторинного ж законодавства (що зовсім незрозуміло) відносять правові акти, які мають різну юридичну природу та регулятивне призначення:

- акти нормативно-правового характеру ( директиви, регламенти, рішення тощо);
- загальні принципи права Європейського співтовариства;
- акти застосування права (рішення Європейського Суду);
- форми прояву діяльності держав членів ЄС (спільна стратегія, спільна позиція та спільні дії у сфері зовнішньої політики та політики безпеки).

Таким чином Закон України „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу”, декларуючи намір нашої держави привести національне законодавство у відповідність до законодавства ЄС, реально ж закріплює завдання адаптації законодавства України до правових актів ЄС, а ще точніше частково до правової системи ЄС (оскільки, наприклад, спільні дії держав членів ЄС у сфері зовнішньої політики та політики безпеки це – у більшій мірі діяльнісний ніж формально матеріалізований чинник правової системи ЄС). Тобто беруться до уваги усі види актів, форм та видів діяльності у яких містяться норми існування та функціонування Європейського Союзу, або точніше джерела права ЄС.

Наведені міркування схиляють до висновку про неточність формулювань у Законі України „Про Загальнодержавну програму ... ” і необхідність внесення змін, насамперед, до назви та розділу другого. Даний Закон України має мати назву «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до джерел права Європейського Союзу». У розділу другому і по тексту цього нормативно-правового акта терміни «первинне та вторинне законодавство» доцільно замінити термінами «первинні і вторинні джерела права ЄС»<sup>2</sup>.

У розділі третьому Закону „Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” (далі Закон)

<sup>1</sup> Ми навели весь перелік з метою проілюструвати повну невідповідність нормативно закріпленого розуміння законодавства ЄС існуючому, починаючи з римського права і до кінця XX століття доктринальному розумінню того, що таке закон і відповідно тому, що може трактуватися як законодавство.

<sup>2</sup> Хоча виникає чимало питань щодо їх практичної реалізованості, наприклад, яким чином будуть враховуватись спільні дії, позиції, політика держав членів ЄС (які об’єктивно не можуть бути незмінними) на протязі декількох років і в такій широкій сфері суспільних відносин (від митного до екологічного права)? А якщо ще брати до уваги різні політичні та економічні чинники?

передбачено, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС під час нормопроекування.... У наступних розділах визначено основні етапи, послідовність, інституційний механізм адаптації; особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС. Наведений «план дій» суб'єктів нормотворення в Україні і є оптимальним механізмом приведення законодавства України у відповідність до міжнародних договорів України, схвалених Верховною Радою; а також стандартів і принципів міжнародного права до яких Україна прагне приєднатися.

Отож, можна констатувати, що в Україні сьогодні є загалом достатня юридична база необхідна для максимального наближення національних нормативно-правових актів до кращих європейських правових стандартів. Зауваження викликає хіба що, на наш погляд, загальний характер нормативних приписів, які це передбачають. Візьмемо для прикладу припис, що міститься у п.1 «Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади», в якому зазначено, що державна реєстрація нормативно-правового акта полягає у проведенні правової експертизи на відповідність його... Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950р. Щодо такої відповідності виникає чимало питань, наприклад, як досягнути адекватності між нормами національного законодавства і нормами Конвенції, в яких використовуються оціночні поняття<sup>1</sup>. На практиці більша вірогідність забезпечення відповідності, коли йде мова про використання у процесі національного правотворення формально визначених приписів міжнародного права. Коли за еталон беруться формально невизначені приписи, то відповідність має доволі відносний характер. Напевно саме тому є необхідним використання у якості джерельної бази не тільки Конвенції, а і практики її використання (що має сьогодні місце в Україні стосовно Конвенції та практики Європейського Суду з прав людини). Це знову ж таки доказ того, що міжнародні договори, схвалені Верховною Радою, не можуть автоматично ставати законодавством України.

Ще один важливий момент, який не надто сьогодні береться до уваги те, що міжнародні акти творяться за допомогою певних засобів правотворчої техніки, і що при формуванні внутрідержавного права їх також варто застосовувати (їх аналіз і можливості використання суб'єктами нормотворення в Україні потребує окремого дослідження).

Визначивши місце міжнародних договорів, схвалених Верховною Радою, в системі правових регуляторів суспільних відносин в Україні, можна вести мову і про їх ієрархію в системі джерел права України, насамперед, по відношенню до нормативно-правових актів України. Найбільш повно дане питання сьогодні розглядається у проекті Закону України «Про нормативно-правові акти», зокрема у статтях 7 та 8.

Як вказувалось, стаття 6 даного законопроекту міжнародні договори до системи нормативно-правових актів України не відносить. У той же час у статті 7 «юридична сила та ієрархія нормативно-правових актів» в підпунктах 2-11 пункту

---

<sup>1</sup> Досить об'ємне і дискусійне питання, яке ми пробували висвітлити у спеціальних публікаціях /див. Косович В.М. Оціночні поняття як засіб юридичної техніки.- Львів.2010.- С.109-131.

І йде мова відповідність законів і підзаконних нормативно-правових актів України міжнародним договорам України. Стаття 8 додатково акцентує увагу на вищості юридичної сили міжнародних договорів, затверджених уповноваженими органами української держави, над нормативно-правовими актами України. Це вказує на те, що на законодавчому рівні пропонується визнати пріоритетність міжнародного договору поміж інших джерел права України.

Ознайомившись із текстом статей 7 та 8 проекту закону «Про нормативно-правові акти», можна зауважити, що вони потребують певного уточнення. Відповідно до підпункту 2 пункту 1 статті 7 «закони України повинні відповідати», а пункту 1 статті 8 закони України «мають меншу юридичну силу» від чинних міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. У такому випадку редакція підпунктів 3-11 пункту 1 статті 7 суперечить даному принципу, оскільки передбачає, що підзаконні акти, починаючи з постанов Верховної Ради України і завершуючи рішеннями місцевих рад нормативного характеру, «приймаються на основі та на виконання Конституції і законів України, міжнародних договорів України», тобто у порядку ієрархії Конституції, законам, міжнародним договорам (порушується принцип вищості юридичної сили міжнародного договору, схваленого Верховною Радою, над законом). Щоб усунути вказану «неув'язку», необхідно переставити місцями терміни «закон» й «міжнародний договір» і відповідно викласти підпункти 3-11 пункту 1 статті 7 у редакції: «на основі та на виконання Конституції України, міжнародних договорів України, законів України». Водночас виникає питання щодо узгодження статей 7 та 8 у контексті того, що юридична сила міжнародних договорів, як передбачено статтею 8, залежить від того, який орган їх затверджує – Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, міністерства чи інші центральні органи виконавчої влади. Щоб досягти відповідності, у підпункти 3-7 пункту 1 статті 7 доцільно внести корективи і доповнити їх вказівкою на відповідність певній категорії міжнародних договорів. Так, наприклад, підпункт 4 викласти у редакції: «укази Президента України, постанови Кабінету Міністрів України приймаються (видаються) на основі та на виконання Конституції України, міжнародних договорів України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, законів України, міжнародних договорів, затвердження чи прийняття яких відбувається у формі указу Президента України чи постанови Кабінету Міністрів України і мають вищу юридичну силу...». Запропоноване доповнення сприятиме повноті норми, закріпленої статтею 7 і її узгодженості із статтею 8 проекту Закону «Про нормативно-правові акти» та статтею 3 Закону України «Про міжнародні договори України»; однак викликає критику через громіздкість, складність, термінологічну перенасиченість. Одним із варіантів виходу може бути вилучення із тексту підпунктів 2-11 пункту 1 статті 7 вказівки про відповідність законів і підзаконних нормативно-правових актів України міжнародним договорам. Це видається можливим у силу низки причин:

- в зазначеній статті йде мова про юридичну силу та ієрархію нормативно-правових актів України, до яких міжнародний договір не належить;
- юридична сила міжнародних договорів України по відношенню до нормативно-правових актів України та їх ієрархія визначаються також статтею 8, тобто має місце певна тавтологія між даними статтями;
- якщо у статті 7 вести мову про міжнародні договори України, як джерело (основу) для формування нормативно-правових актів України, то треба також

згадувати і про рішення всеукраїнського референдуму, що мають нормативний характер, і про інтерпретаційно-правові акти, створювані Конституційним Судом України.

Більш правильно, на наш погляд, не вести мову у практично кожному із 11 підпунктів пункту 1 статті 7 про міжнародні договори, а ввести новий пункт 2, в якому закріпити, що при визначенні ієрархії нормативно-правових актів України враховуються міжнародні договори України за їх юридичною силою, відповідно до статті 8.

Ще один важливий напрям на шляху до наближення правової системи України до загальноєвропейських правових стандартів використання досвіду держав, які уже є і членами Ради Європи, і членами Європейського Союзу й адаптували у значній мірі своє право до європейського. З цією метою можемо взяти як приклад право Польщі, яке як і українське, на думку багатьох компаративістів, належало у минулому до соціалістичного типу правової системи.

Щоб наш аналіз мав практичну значимість оберемо об'єктом дослідження Закон Польщі від 20 липня 2000р. «Про оприлюднення нормативних і деяких інших правових актів» (Ustawa «O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych»). В Україні щодо прийняття акта такого плану дискусії тривають уже понад десять років.

Ознайомившись із текстом даного закону, ми виявили низку положень, які є цікавими як важливий елемент національного права, так і у ракурсі використання права Європейського Союзу. Так, у статтях 9 та 10 Закон Польщі «Про оприлюднення нормативних і деяких інших правових актів» чітко визначено категорії актів, які опубліковуються в офіційних друкованих виданнях “Dziennik Ustaw” та “Monitor Polski”. Таке розмежування сприяє належному регулюванню суспільних відносин, оскільки ознайомившись із джерелом оприлюднення нормативного акта, особа навіть без спеціальної освіти може зробити висновок про те, наприклад, чи перед нею розпорядження Президента Польщі, що має силу закону, чи розпорядження Президента Польщі, що видається на підставі закону.

Виходячи, як видається, із верховенства права Європейського Союзу в пункті 3 статті 1 Ustawa «O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych» закріплено, що принципи та процедури оприлюднення нормативних актів та інших правових актів Європейського Союзу визначені Європейським Союзом.

Ми уже робили зауваження щодо того, що чинні нормативно-правові акти нашої держави відносять до законодавства ЄС усі правові акти, що видаються цією загальноєвропейською організацією. Натомість, у статті 29а Закону Польщі дається чітке розмежування правових актів Європейського Союзу, що підлягають оприлюдненню в Офіційному журналі ЄС, на певні категорії. Перша група (серія L - законодавство) включає: рішення, директиви, постанови, рекомендації, судові рішення. До другої (серія С – повідомлення або інформації та оголошення) відносяться: протоколи засідань Європейського парламенту, доповіді Рахункової палати, пропозиції до участі в програмах і проектах ЄС і таке інше. Нарешті третя (серія S – додаток) містить: договори, що становлять спільний інтерес, публічні контракти для установ ЄС, Угоди про Європейський економічний союз тощо. Власне така диференціація до поділу правових актів ЄС має використовуватись і в Україні.

Ще один важливий момент, який можна запозичити у польських колег – створення широких можливостей для ознайомлення суспільства із правом

Європейського Союзу. Зокрема, стаття 29в Ustawa «O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych» встановлює, що місцеві органи влади на території своєї діяльності забезпечують безкоштовний доступ до ознайомлення зі збірниками Офіційного журналу ЄС польською мовою на паперовому носії або в електронному вигляді. Знання засадничих постулатів європейського права запорука формування «проєвропейської» свідомості в українському суспільстві.

Задекларований українською державою курс на визнання пріоритетності норм міжнародного права над національним має реалізовуватись через систему нормативно закріплених правил, які: визначають механізм адаптації національного законодавства до стандартів міжнародного права, визнаних Україною; встановлюють можливість і порядок використання міжнародних правових актів як джерел права України; регулюють їх співвідношення з нормативно-правовими актам України.

### SUMMARY

The article analyses the currently existing regulatory and legal framework of Ukraine, that determines the procedure of bringing the legislature of Ukraine in accordance with that of the European Union and the Council of Europe, as one of the components of international law. The main attention is concentrated on the existing disadvantages of the legislative acts of Ukraine, which determine the rules and the procedure of the above mentioned adaptation. The article also contains suggestions of possible ways of overcoming them.

Key words: European Law, International Contract, Legislative Act

## PROBLEMY REGULACJI PRAWNEJ ADAPTACJI USTAWODAWSTWA UKRAINY DO EUROPEJSKICH STANDARDÓW PRAWNYCH

*W. Kosowych*

*Docent Katedry teorii i filozofii prawa  
Lwowskiego Uniwersytetu Narodowego imienia Iwana Franki,  
doktor prawa*

Jednym z głównych wyzwań stojących przed współczesnym państwem ukraińskim jest integracja europejska. Tworząc podstawę prawną wejścia do struktur europejskich, w Ukrainie niemal od chwili uzyskania niepodległości podejmują się działania w celu dostosowania systemu prawnego do zasad prawa europejskiego, przede wszystkim do prawa Rady Europy i Unii Europejskiej.

Ze względu na szczególne znaczenie, kwestia zbliżenia prawa Ukrainy do europejskiego prawa rozpatrywana zarówno jak na poziomie naukowym, tak i praktycznym. Liczba publikacji na ten temat, wydaje się przeważać nad ilościowymi wskaźnikami naukowych badań innych państwowo-prawnych zjawisk współczesnego systemu prawnego Ukrainy. Między innymi, należy zwrócić uwagę na badania Rabinowicz P.M., Lutz L.A., Mykijewycza M.M., Szewczuk S.W. Znaczący wkład naukowy uzupełniają liczne akty prawne, mające na celu wzmocnienie regulacji i określenie procesu dostosowania systemu prawnego Ukrainy do międzynarodowych, zwłaszcza europejskich, standardów prawnych.

Mimo, że proces tworzenia ustawodawstwa Ukrainy w kontekście wymogów prawa europejskiego mieści wiele kontrowersyjnych kwestii w celu ujednoczenia i opracowania podstawowych podejść należy go rozpatrywać w ogólnoteoretycznym znaczeniu.

Nasze badanie rozpocznie się z krótkiej analizy materiału doktrynalnego. Opracowania ukraińskich naukowców można podzielić (wyłącznie warunkowo) na cztery grupy. Pierwsza - specjalne badania dysertacyjne na temat adaptacji, wdrażania, harmonizacji prawa ukraińskiego i międzynarodowego.<sup>1</sup> Druga to zbiory materiałów badawczych (artykuły, tezy konferencji, itp.) tworzonych tematycznie lub w wyniku przeprowadzonych konferencji naukowych.<sup>2</sup> Trzecia – jest to szereg publikacji ekspertów badających zagadnienie wpływu prawa międzynarodowego na odrębne

---

<sup>1</sup> Patrz.naprzykład: *Раданович Н.М.* Національна імплементація міжнародних договорів щодо прав людини: загальнотеоретичне дослідження (на матеріалах впровадження Конвенції про захист прав і основоположних свобод людини) /Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Львів, 2000. – 19с.; *Лаба О.В.* Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991-20004рр.) /Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К.,2005. – 21с.; *Сюр Н.В.* Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження /Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2006. – 20с.

<sup>2</sup> Patrz.naprzykład: *Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом.* – К., 1998.; *Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу.* – Львів. 2003. – 124с.; *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України /За ред. В.Н. Денисова.* - К., 2006. – 672с.

instytucje prawa lub kierunki regulacji prawnej stosunków społecznych na Ukrainie.<sup>1</sup> Wreszcie, czwarta kategoria - prace poświęcone charakterystyce prawa międzynarodowego oraz regionalnego, a także, pośrednio, jego wpływu na system prawny Ukrainy.<sup>2</sup> Praktycznie we wszystkich badaniach analizowane są problemy korelacji prawa Ukrainy i prawa międzynarodowego, zwłaszcza z prawem europejskim. Znaczenie tego tematu prowadzi do tego, że artykuły naukowców i praktyków stają się osiągnięciem nie tylko wąskiego kręgu specjalistów (co nie jest bardzo pozytywną cechą doktrynalnych publikacji z zakresu prawa), ale także ogółu społeczeństwa, ponieważ bardzo często publikowane w prasie.<sup>3</sup> Założona przez naukowców doktryna znalazła w dużej mierze odzwierciedlenie w szeregu aktów prawnych Ukrainy.

Wyniki badań naukowych stały się podstawą tworzenia na Ukrainie normatywnej bazy niezbędnej dla wprowadzenia standardów prawa europejskiego do praktyki krajowej.

Podstawowymi normatywno-prawnymi aktami, które stanowią zasadnicze znaczenie dla zbliżenia prawa Ukrainy do prawa europejskiego, są: Ustawa Ukrainy z dnia 18.03.2004r. №1629-IV «O Ogólnopaństwowym programie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do prawodawstwa Unii Europejskiej»; Ustawa Ukrainy z dnia 26.06.2004r. №1906-IV «O umowach międzynarodowych Ukrainy»; Ustawa Ukrainy z dnia 23.02.2006r. №3477-IV «O egzekwowaniu wyroków i zastosowaniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.»

Wraz z tymi dokumentami, które zawierają ogólne (czasem nawet deklaratywne) postanowienia, na Ukrainie wydano liczbę aktów które mieszczą szczególne wymogi wobec reguł, procedur, narzędzi, a także inne reguły tworzenia prawa odpowiednio do zasad prawa europejskiego. To z tych aktów rozpocznie się nasza analiza regulacji prawnej kwestii tworzenia «proeuropejskiego» oraz «promiędzynarodowego» prawodawstwa na Ukrainie.

№	Nazwa aktu prawnego	Przepisy zobowiązujące do uwzględnienia norm międzynarodowych pod czas tworzenia ustawodawstwa
1	Regulamin o trybie przygotowania oraz podania projektów aktów prawnych prezydenta Ukrainy	Wraz z projektem ukazu, w jakim przewiduje się regulowanie prawne w dziedzinie stosunków społecznych które również należą do dziedzin

<sup>1</sup> Patrz.naprzekład: *Лозанський В.Р.* Гармонізація нормативного регулювання природоохоронної діяльності в Україні з діючим у Європейському Союзі / Проблеми охорони оточуючої природної серед. - X., 1996. – С.61-75; *Шевчук С.* Роль центру порівняльного права при міністерстві юстиції України в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу /Бюл. міністерства юстиції України. – 2001. - №3. – С.44; *Баймуратов М., Максименко С.* Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу: політико-правовий аналіз /Право України. – 2001. - №10. – С.101-104.; Недоречностям і виняткам не місце у законодавчих пазах /Урядовий кур'єр. - 30 березня 2011р., №57;

<sup>2</sup> Patrz.naprzekład: *Луць Л.А.* Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти). – К., 2003. – с.170 - 254; *Миківич М.М.* Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейського Союзу з третіми країнами. – Львів. 2001. – 200с.

<sup>3</sup> Адаптація законодавства до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху /Урядовий кур'єр. -11 грудня 2003р., №234; Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції /Дзеркало тижня. – 17 березня 2007р., №10 (639); Юридична освіта і практика Страсбурзького Суду /Юридичний вісник України. – 18-24 квітня 2009р., №16 (720) oraz inne.



	<p>//zatwierdzone Ukazem Prezydenta Ukainy z dnia 15.11.2006r. №970/2006</p>	<p>uregulowanych prawem wspólnotowym należy podać opinię Ministerstwa sprawiedliwości Ukrainy na odpowiednie projektu acquis communautaire. W przypadku niezgodności projektu rozporządzenia z acquis communautaire do tego należy dodać uzasadnienie potrzeby wydania takiego aktu bez uwzględnienia acquis communautaire, oraz w projekcie tego aktu ma być wyznaczony termin czynności. (pkt.8).</p>
<p>2</p>	<p>Regulamin o państwowej rejestracji aktów normatywno-prawnych wydanych przez ministerstwa oraz inne organy władzy wykonawczej //zatwierdzone Rozporządzeniem Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 28.12.1992r. №731</p>	<p>Państwowa rejestracja aktów normatywno-prawnych przewiduje ekspertyzę tych aktów na odpowiedzialność... Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności 1950r. i jej protokołom, umowom międzynarodowym Ukrainy, ratyfikowanych przez Radę Najwyższą Ukrainy oraz acquis communautaire, a także z uwzględnieniem orzecznictwa Europejskiego Trybunału z Praw Człowieka .... (pkt.1).</p>
<p>3</p>	<p>Regulamin Gabinetu Ministrów Ukrainy //zatwierdzony Rozporządzeniem Gabinetu Ministrów Ukrainy z dnia 18.07.2007r. №950</p>	<p>Projekt Rozporządzenia Gabinetu Ministrów..., w którym przewidziano regulacje prawne w dziedzinie stosunków prawnych uregulowanych także w ustawodawstwie Unii Europejskiej, muszą być opracowane z uwzględnieniem acquis communautaire.</p> <p>Pod czas opracowania projektu aktu Gabinetu Ministrów Ukrainy główny projektant wyznacza:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- źródła acuis communataire, w których uregulowano stosunki w wyznaczonej dziedzinie; normy acuis communataire, które powinny być uwzględnione w projekcie;</li> <li>- dowodzi w razie potrzeby możliwość nieuwzględnienia norm acquis communataire oraz wyznacza termin czynności tego aktu (art.46).</li> </ul> <p>Projekt Rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy..., który stosowany między innymi i do praw i wolności człowieka, gwarantowane przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podlega</p>

		<p>ogłoszeniu z uwzględnieniem norm danej Konwencji oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału z Praw Człowieka. Przy tym, główny autor wyznacza: czy mieszczą się w tekście projektu aktu przepisy wobec praw i wolności człowieka, gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, których przepisów Konwencji dotyczy.</p> <p>Główny autor zabezpiecza uwzględnienia w projekcie aktu Gabinetu Ministrów przepisów Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art.47).</p>
4	<p>Wytyczne dotyczące opracowania projektów ustaw a także uwzględnienia wymóg prawotwórczej techniki //zatwierzone rozporządzeniem Ministerstwa sprawiedliwości Ukrainy z dnia 21.11.2000r. №41</p>	<p>Podczas przygotowywania projektów ustaw należy uwzględnić:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- normy umów międzynarodowych Ukrainy odnoszących się do tematu projektu ustawy;</li> <li>- normy Umowy o Partnerstwie i współpracy między Ukrainą i Wspólnotą Europejską z uwagi na jego znaczenie dla realizacji głoszonej przez Ukrainę politykę integracji europejskiej;</li> <li>- podstawowe przepisy prawa UE, jeżeli przedmiotem regulacji prawnej projektu ustawy są priorytetowe obszary adaptacji ustawodawstwa zgodnie z Koncepcją adaptacji lub decyzjami Miedzynarodowej Rady Koordynacyjnej Ukrainy z pytań adaptacji ustawodawstwa ukraińskiego do ustawodawstwa UE. W tym celu analizowane są teksty aktów prawodawstwa UE w sprawach objętych zakresem regulacji prawnej projektu ustawy i zapewnia się pewien stopień zgodności projektu z tymi przepisami.</li> </ul>
5	<p>Wytyczne dotyczące o trybie opracowania, przedstawienia do rejestracji państwowej, uchylenia, ewidencji oraz przechowywania aktów normatywno prawnych wydanych przez organy celne Ukrainy // zatwierzone nakazem Państwowej służby celnej Ukrainy z dnia 08.07.2003p.</p>	<p>Wniosek o zgodność projektu z podstawowymi przepisami ustawodawstwa UE zawiera informacje o:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) przynależności projektu ustawy do priorytetowych dziedzin adaptacji ustawodawstwa;</li> <li>b) ocena poziomu zgodności przepisów projektu ustawy do tych</li> </ul>

	№441	podstawowych norm prawnych UE, do których Ukraina zobowiązała się dostosować krajowe ustawodawstwo... (pkt 8.4).
6	Wytoczne dotyczące opracowania oraz układania projektów ustaw Ukrainy, Gabinetu Ministrów Ukrainy, Ministerstwa spraw nadzwyczajnych oraz uwzględnienia techniki tworzenia ustaw //zatwierdzone Nakazem Ministerstwa do spraw nadzwyczajnych z dnia 10.12.2007p. №851	Projekt rozporządzenia Gabinetu Ministrów..., który zgodnie z przedmiotem regulacji prawnych należy do obszarów stosunków regulowanych przez ustawodawstwo Unii Europejskiej należy opracować zgodnie z <i>acquis communautaire</i> . Projekt rozporządzenia Gabinetu Ministrów... który odnosi do praw oraz wolności, gwarantowanych przez Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności podlega ogłoszeniu z uwzględnieniem norm Konwencji oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

Aby zobaczyć i porównać wymagania prawne zawarte w różnych aktach (zaczynając z aktów głowy państwa i kończąc aktami urzędowymi) które mają na celu zapewnienie zgodności przepisów krajowych z prawem międzynarodowym należy zbudować tabelę:

Wskazane przepisy prowadzą do następujących wniosków:

- głównymi kierunkami zapewnienia zgodności ustawodawstwa krajowego z normami i zasadami prawa europejskiego, jest tworzenie aktów prawnych Ukrainy, biorąc pod uwagę prawo Unii Europejskiej i prawa Rady Europy (przede wszystkim Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka);<sup>1</sup>
- jeśli reguły określone w Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, oraz wydane na jej podstawie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są wiążące do wykonania i nie podlegają ostrzeżeniu, to w przypadku *acquis communautaire*, podmioty tworzące prawo mają prawo do odstąpienia. Powodem tej sytuacji jest prawdopodobnie, to że Ukraina obecnie jest członkiem Rady Europy i do tej pory jest tylko na drodze do Unii Europejskiej i do jej standardów prawnych;
- tylko w jednym ze wskazanych wyżej dokumentów prawnych, stwierdza się konieczność uwzględnienia na etapie opracowywania projektów ustaw przepisów umów międzynarodowych Ukrainy (umowy międzynarodowe stanowią fundament

1 Wydaje się, że właśnie dla tego Instytutem ustawodawstwa Rady Najwyższej Ukrainy na stałe prowadzi monitoring prawa Rady Europy i Unii Europejskiej. Instytut każdego kwartału publikuje serie publikacji «реферативний огляд європейського права» (pol. „przegląd prawa europejskiego”, w których dostarcza analitycznych przeglądu prawodawczej działalności Zgromadzenia Parlamentarnego oraz Komitet Ministrów Rady Europy Parlamentu Europejskiego, Komisji i Rady UE, monitoring ostatnio przyjętego ustawodawstwa UE oraz wyroków Europejskiego Trybunału Praw Człowieka przeciwko Ukrainy//Інститут, де народжуються законопроекти. / Голос України №211, - 10 листопада 2010р.- С.5.

prawa europejskiego i Ukraina dołącza się do nich) związanych z przedmiotem projektu ustawy, co podnosi pewne wątpliwości.

«Wytyczne dotyczące opracowania projektów ustaw a także uwzględnienia wymóg prawotwórczej techniki» wyznaczone w Postanowieniu Ministerstwa Sprawiedliwości Ukrainy z dnia 21.11.2000r., tj. po przyjęciu Konstytucji Ukrainy, zgodnie z którą umowy międzynarodowe ratyfikowane przez parlament są częścią ustawodawstwa ukraińskiego.

Jeśli umowy stanowią część prawodawstwa krajowego, wtedy nie ma konieczności akcentowania uwagi na ich uwzględnieniu podczas procesu legislacyjnego. Jest to te same co mówić o konieczności uwzględnienia czynnego prawodawstwa przy tworzeniu ustaw. Z kolei: główne postanowienia prawodawstwa UE zawarte i w traktatach - to czy nie ma tu powielania ze wskazaniem na uwzględnienie umów międzynarodowych przy tworzeniu ustawodawstwa. Ukraina także podpisała szereg różnych konwencji międzynarodowych, które powstały w ONZ<sup>1</sup>, a w rzeczywistości uwaga skupia się wyłącznie na prawie europejskim. Dlatego wydaje się niezbędnym, aby skupić uwagę na badaniu pojęcia umowy międzynarodowej w ogóle, a traktatów europejskie jako jej części.

W artykułe 9 Konstytucji Ukrainy przewidziano: „Umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy są częścią ustawodawstwa krajowego Ukrainy.” Ten konstytucyjny przepis stał podstawą do tworzenia instytucji prawnej, normy której zawarte jak w ogólnym tak i szczegółowym prawodawstwie. Tak więc, Rada Najwyższa Ukrainy przyjęła 26.06.2004r. Ustawę Ukrainy №1906-IV «O umowach międzynarodowych Ukrainy», 23.02.2006r. Ustawę Ukrainy №3477-IV «O egzekwowaniu wyroków i stosowaniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.»

Zasada konstytucyjna znalazła swoje odzwierciedlenie w praktyce interpretacji prawa. Na przykład, według decyzji Trybunału Konstytucyjnego Ukrainy w sprawie N12-pn/98 z dnia 09 lipca 1998r. pojęcie «ustawodawstwo», które jest użyte w artykułe 21 Kodeksu Pracy Ukrainy obejmuje także umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy.

Sporo uwagi poświęconej wyjaśnieniu miejsca umów międzynarodowych w systemie prawnym Ukrainy przedstawiono w różnych redakcjach projektu ustawy Ukrainy «O aktach normatywno-prawnych». W projekcie ustawy wniesionej przez deputata narodowego Ukrainy Jurija Mirosznichenko (numer rejestracyjny 7409 od 01.12.2010r.) o umowach międzynarodowych zaznaczono w artykułach 7 „moc prawna oraz hierarchia aktów normatywno-prawnych” i 8 „moc prawna umów międzynarodowych Ukrainy”. Zgodnie z punktem 1 artykułu 8, czynne umowy międzynarodowe ratyfikowanych przez Radę Najwyższą Ukrainy mają wyższą moc prawną niż przyjęte na podstawie Konstytucji ustawy oraz inne akty prawne Ukrainy.

Podsumowując te przepisy, logicznym wydaje się, aby dokonać kolejny krok - włączenia umów międzynarodowych (a więc i europejskich norm prawnych zawartych w umowach zawartych na poziomie Rady Europy oraz Unii Europejskiej) do systemu aktów prawnych Ukrainy. Należy również dokonać w oparciu o wymagania ustępu 3 artykułu 22 Ustawy Ukrainy «O umowach międzynarodowych Ukrainy» i pkt. 6, zatwierdzonego Rozporządzeniem Gabinetu Ministrów Ukrainy N376 z dnia 23 kwietnia 2001 r. «Tryb prowadzenia Jednolitego Krajowego Rejestru aktów prawnych oraz ich użytkowania» o włączeniu traktatów do jednolitego rejestru aktów prawnych Ukrainy.

<sup>1</sup> Можемо пишатися нашим законодавством /Голос України, 22 жовтня 2010р. – с.1,3.

Jednak Artykuł 6 projektu ustawy Ukrainy «O aktach normatywno-prawnych» wśród listy ustaw i przepisów nie mieści ani umów międzynarodowych Ukrainy ani innych form prawa międzynarodowego. Naszym zdaniem, jest to rozsądne! Spróbujmy wyjaśnić dlaczego. Na Ukrainie w praktyce, jak określono w specjalnych badaniach poświęconych ustawie, terminem ustawodawstwo (właśnie do niego odnoszą umowy międzynarodowej zatwierdzonych przez najwyższy organ władzy ustawodawczej) objęte ustawy i przepisy wykonawcze przyjęte na podstawie tych ustaw.<sup>1</sup> O umowach międzynarodowych nie wspomina się. I wydaje się, że jest poprawne w świetle podstawowych teorii prawa.

Dzisiaj na poziomie teorii prawa aksjomatycznym jest twierdzenie, że akt normatywno-prawny i normatywno-prawna umowa, są różnymi źródłami (formami) nowoczesnego prawa.<sup>2</sup> Podstawą do rozróżnienia stoją znacząco różne specyficzne cechy tych form prawnych, na które zwraca się uwagę w podręcznikach teorii państwa i prawa,<sup>3</sup> nie wspominając już o specjalnych badaniach. Istniejące stanowisko doktrynalne pozwala twierdzić, że umowa międzynarodowa nie może być normatywno-prawną, a przede wszystkim aktem ustawodawczym - a więc również częścią ustawodawstwa Ukrainy. Próby podmiotów tworzenia i oficjalnego tłumaczenia norm prawnych na Ukrainie utwierdzić priorytet prawa międzynarodowego nad krajowym, wydaje się związane z ignorowaniem powszechnie uznanych postulatów prawnych. Bardziej poprawnym, jest mówienie o umowach międzynarodowych Ukrainy nie jak o części ustawodawstwa krajowego, lecz jak o źródle prawa ukraińskiego. Właśnie takie formułowanie zawiera artykuł 17 Ustawy Ukrainy „O egzekwowaniu wyroków i stosowaniu orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.”: «Sądy stosują Konwencję oraz orzecznictwo Sądu jako źródło prawa». W tym przypadku ustawodawca uważa, że «Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności z 1950 roku będąca międzynarodowo-prawnym porozumieniem podpisana przez członków Rady Europy (Konwencja ratyfikowana Ustawą Ukrainy N 475/97-VR 17.07.97r.) występuje jako akt, który powinny być stosowane w praktyce prawnej Ukrainy, lecz nie jako akt prawny w ramach krajowego systemu prawnego.

Porównując wskazany artykuł z artykułami 9 Konstytucji Ukrainy i 19 Ustawy Ukrainy «O umowach międzynarodowych», warto zwrócić uwagę na następujące. Źródła prawa międzynarodowego są podzielone na podstawowe (przede wszystkim traktaty założycielskie) i wtórne (np. praktyka sądów międzypaństwowych),<sup>4</sup> co oznacza, że Konwencja jest to podstawowe prawo, a wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka - wtórne. Uważa się, że dzisiaj nie można rozmawiać o Konwencji, nie wspominając o orzecznictwie sądu. Wiele zobowiązań wynikających z konwencji, sformułowane przez Trybunał.<sup>5</sup> Tak więc, w świetle norm konstytucyjnych można mówić o uznawaniu częścią ustawodawstwa ukraińskiego, jak Konwencji, tak i orzecznictwa Trybunału. Jeśli stosownie Konwencji tylko w pewien sposób, to stosownie orzecznictwa na pewno całkowicie nie. Decyzja sądu nie jest umową międzynarodową,

<sup>1</sup> Дутка Г.І. Закон у системі нормативно-правових актів України. // Автор. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2003. – С.13.

<sup>2</sup> Patrz.naprzykład: Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Львів, 2008. – С.126-127.; Марченко Н.М. Источники права. - М., 2005. – 760с.; Общая теория государства и права. Академический курс в трех томах /отв. ред. М.Н. Марченко. – М., 2007. – С.268.

<sup>3</sup> Patrz.naprzykład, podręcznik akademyczny Луць Л.А. Загальна теорія держави і права. - К., 2007. – С.193.

<sup>4</sup> Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – К., 2002.- С.120-121.

<sup>5</sup> Бущенко А.П. Практика Європейського Суда по правах человека. – М., 2001. – С.4.

służy wyłącznie jako precedens prawny, ale nie jest to akt prawny. Zważywszy, że przeważająca część umów międzynarodowych Ukrainy jest związana z Unią Europejską i Radą Europy, bardziej prawidłowym jest określenie ich jako źródeł prawa, lecz nie jako ustawodawstwo Ukrainy.

Ustalając priorytet prawa międzynarodowego i deklarując zamiar wdrożenia go do krajowego systemu prawnego, nie można utożsamiać różne źródła prawa. Bardziej właściwym było by mówić o miejscu i pierwszeństwie traktatów międzynarodowych w hierarchicznym systemie źródeł prawa na Ukrainie, zaś nie w systemie normatywno-prawnych aktów lub w systemie ustawodawstwa. Umowa międzynarodowa nie może być wpisana do Jednolitego państwowego rejestru aktów prawnych Ukrainy. Ma być rejestrowany w specjalnym rejestrze umów międzynarodowych Ukrainy ratyfikowanych przez Radę Najwyższą lub w ogólnym rejestrze źródeł prawa na Ukrainie (który naszym zdaniem będzie stworzony w przyszłości).

Zgodnie z tym podejściem, pierwsze części artykułów 9 Konstytucji Ukrainy i 19 Ustawy Ukrainy «O umowach międzynarodowych Ukrainy» należy sformułować w następującej redakcji: «czynne umowy międzynarodowe Ukrainy, ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy, są źródłem prawa na Ukrainie».

Odpowiednio część drugą artykułu 19 powinna być sformułowana jako: «jeżeli umowa międzynarodowa, która weszła w życie zgodnie z wyznaczonym trybem, przewiduje inne reguły niż normy odpowiednich przepisów Ukrainy, ustawodawstwo Ukrainy ma być zmienione zgodnie z zasadami ustanowionymi przez umowę międzynarodową».

Właśnie taki mechanizm obecnie przewidziany w aktach prawnych Ukrainy, w celu osiągnięcia spójności pomiędzy krajowymi przepisami i normami prawa europejskiego.<sup>1</sup> Organy Ukrainy «dążąc» do Unii Europejskiej aktywnie aktualizują ukraińskie ustawodawstwo, przyjmując specjalne normatywno-prawne akty, w których określono kolejność działań mających na celu prawną integrację do UE.<sup>2</sup>

W skrócie przypomnimy podstawowe akty prawne, które ustanawiają etapy adaptacji prawa Ukrainy z prawem UE. 14 czerwca 1994. Ukraina podpisała Umowę o partnerstwie i współpracy ze Wspólnotą Europejską i jej państwami członkowskimi. 11 czerwca 1998 Ukazem Prezydenta Ukrainy zatwierdzono Strategię integracji Ukrainy z Unią Europejską. Parlament Ukrainy 21 listopada 2002 przyjął Ustawę „O koncepcji ogólnopaństwowego programu adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do prawodawstwa Unii Europejskiej”, a 18 marca 2004r. Ustawę «O Ogólnopaństwowym programie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do prawodawstwa Unii Europejskiej». Nie wnikając w szczegóły należy zwrócić uwagę na ogólnoteoretyczne kwestii dotyczące korelacji prawa ukraińskiego i europejskiego, w tym ustawodawstwa wspólnotowego.

Ustawa Ukrainy N1629-IV z dnia 18 marca 2004 r. «O Ogólnopaństwowym programie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do prawodawstwa Unii Europejskiej»

<sup>1</sup> Znowu występuje niespójność pomiędzy art 9 Konstytucji i wskazanymi aktami prawnymi. Konstytucja zobowiązuje do uznania umów międzynarodowych ratyfikowanych przez Radę Najwyższą, częścią ustawodawstwa Ukrainy, oraz w aktach prawnych ustanawia się obowiązek dostosowania istniejących i nowotworzonych przepisów do norm ustanowionych przez te umowy. Istnieje również różnica ze względu na fakt, że przepisy konstytucyjne odnoszą do umów międzynarodowych ratyfikowanych przez parlament (np. umowy w Radzie Europy), z innej strony wymienione akty prawne oraz czynności do wniosku, że nasze państwo jest zaangażowane (umów odnoszących się do Unii Europejskiej).

<sup>2</sup> Patrz na przykład: Закон України „Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 21 листопада 2002р.

mieści pojęcia systemu prawnego i wyznacza listę aktów, odnoszących się do prawa UE. Termin «prawo UE», który jest często używany przez naukowców i praktyków w tej Ustawie jest niedostępny. Tłumaczenie prawa UE jako systemu norm i zasad prawnych przewidujących tryb integracji w ramach Unii Europejskiej<sup>1</sup> może być sformułowany tylko pośrednio poprzez analizę treści norm ustawy. W drugim rozdziale, przewidziano że w systemie prawnym UE połączono akty prawodawstwa Unii Europejskiej (ale nie tylko), przyjętych w ramach Wspólnoty Europejskiej, Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa oraz Współpracy w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Co oznacza, że w Ustawie utożsamiono system prawny UE z systemem aktów prawnych UE. Takie rozumienie w świetle istniejących ogólnoteoretycznych podejść do pojęcia systemu prawnego<sup>2</sup> i międzypaństwowego systemu prawnego<sup>3</sup>, wydaje się niekompletnym.

Zróżdową bazą prawa UE jest pierwotne oraz wtórne prawodawstwo UE. Nie ujawniając rozumieniu prawa UE, ustawodawca w rozdziale II zawiera wykaz aktów, które można przypisać do prawa pierwotnego i wtórnego. Do prawa pierwotnego zaliczono: Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą 1957 (1993 - Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską) Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Energii Atomowej 1957 r. (dalej - traktaty założycielskie) wraz ze zmianami wprowadzonymi Traktatem z Maastricht (Traktat o ustanawiającego Unię Europejską, 1992), Traktatem z Amsterdamu z 1997 r. i Traktatem z Nicei 2001r., jak również traktatów akcesyjnych, Traktat o fuzji 1965 roku; traktaty o akcesji nowych państw członkowskich. Wtórne - to: dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, zalecenia lub wnioski; źródło prawa w formie umowy międzynarodowej; zasada prawa Wspólnoty Europejskiej; orzeczenie Europejskiego Trybunału, wspólna strategia w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, jak określono w artykule 13 Traktatu o Unii Europejskiej; wspólne działania w ramach wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, wspólne stanowisko w dziedzinie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa, decyzji ramowej w sprawie harmonizacji ustawodawstwa w kontekście Traktatu o Unii Europejskiej w sprawie współpracy organów bezpieczeństwa i organów sądowych w sprawach karnych (art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej, wspólnego stanowiska w ramach Traktatu o Unii Europejskiej współpracy w zakresie ścigania i organów sądowych w sprawach karnych (art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej) decyzji w ramach Traktatu o Unii Europejskiej o współpracy organów bezpieczeństwa i organów sądowych w sprawach karnych (art. 34 Traktatu o Unii Europejskiej); ogólne wytyczne lub zasady wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa.<sup>4</sup>

Wszystkie wymienione akty prawne określone jako ustawodawstwo! To sformułowanie z pewnością nie spełnia ustalone na ogólnoteoretycznym poziomie

<sup>1</sup> Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.С. Право Європейського Союзу. – К., 2002. С.15.

<sup>2</sup> System prawny – system zjawisk prawnych, które istnieją w danym kraju lub grupy państw.// Рабінович П.М. Основи загальної теорії права та держави. – Львів.2008. – С.137.

<sup>3</sup> Międzypaństwowy system prawny – jest to całościowa strukturalnie uporządkowana za pomocą norm międzynarodowo-prawnych oraz innych instrumentów prawnych ciągła interakcja podmiotów prawa międzynarodowego, która stanowi właściwe prawo międzynarodowe jako warunek konieczny dla funkcjonowania światowego systemu w ogóle i jej regionalnych systemów w szczególności. //Луць Л.А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти). - К., 2003. с.96.

<sup>4</sup> Podana lista ujawnia całkowitą sprzeczność zawartego w prawie rozumienia prawodawstwa UE, istniejącemu, zaczynając od prawa rzymskiego i do końca XX wieku, doktrynalnego rozumienia tego czym jest ustawa i zgodnie z czym może traktować się jako ustawodawstwo.

podejście zgodnie z którym ustawodawstwo jest to system ustaw i przepisów wykonawczych państwa (nie wspominając o tym, że według niektórych badaczy pojęcie ustawodawstwo obejmuje tylko ustawy i w żaden sposób nie zawiera przepisów wykonawczych).

Jak widać do pierwotnego (wyjściowego, początkowego) ustawodawstwa odnoszą akty ustawowe o charakterze normatywnym dla państw członkowskich UE, co wydaje się uzasadnione jedynie w kontekście Ustawy Ukrainy «O umowach międzynarodowych» (jeśli nie brać pod uwagę, że Ukraina dołączyła się do nich). Do prawa wtórnego (co w ogóle niejasne) zawiera przepisy, które mają różną naturę prawną i charakteru stanowiska:

- Akty o charakterze normatywno-prawnym (dyrektywy, rozporządzenia, decyzje, itp.);
- Ogólne zasady prawa Wspólnoty Europejskiej;
- Akty stosowania prawa (orzeczenia Sądu Europejski Trybunał);
- Formy przejawu działalności państw członkowskich UE (wspólna strategja, wspólne stanowiska i wspólne działania w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa).

Tak więc deklarując w Ustawie Ukrainy «O Ogólnopaństwowym programie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do prawodawstwa Unii Europejskiej», zamiar dostosowania krajowego ustawodawstwa do prawa UE, w rzeczywistości przewidziano zadanie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do aktów prawnych Unii Europejskiej, a dokładniej do części systemu prawnego Unii Europejskiej (jak na przykład wspólne działania UE w dziedzinie polityki zagranicznej i bezpieczeństwa jest to bardziej zakres działalności niż formalnie materializowany czynnik systemu prawnego UE). Czyli uwzględniono zostało wszystkie rodzaje aktów i form działalności, które zawierają normy istnienia oraz funkcjonowania Unii Europejskiej, a dokładniej źródła prawa UE.

Przedstawione rozważania przekonują o niedokładnym formułowaniu pojęć w Ustawie Ukrainy «O Ogólnopaństwowym programie...» i o potrzebie wniesienia zmian, do nazwy i drugiego rozdziału tej Ustawy. Ustawa ta musi mieć tytuł «O Ogólnopaństwowym programie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do źródeł prawa Unii Europejskiej». W drugim rozdziale i dalej po tekście Ustawy należy zamienić określenia «prawo pierwotne i prawo wtórne» na określenia «pierwotne i wtórne źródła prawa UE».<sup>1</sup>

W trzecim rozdziale Ustawy «O Ogólnopaństwowym programie adaptacji ustawodawstwa Ukrainy do ustawodawstwa Unii Europejskiej» (dalej Ustawa) przewidziano, że polityka państwa w sprawie adaptacji ustawodawstwa formowana w ramach reformy prawa na Ukrainie i ma na celu zapewnienie jednolitego podejścia do tworzenia norm prawa, obowiązkowego uwzględnienia prawodawstwa UE w trakcie trzyletniego okresu.... W następnych rozdziałach określono główne etapy, kolejność, instytucjonalny mechanizm adaptacji; szczegóły opracowania projektów ustaw oraz projektów innych normatywnych aktów, które zgodnie z przedmiotem regulacji prawnej należą do obszarów stosunków prawnych są regulowane przez prawo UE. Wskazany «plan działań» podmiotów tworzących prawo na Ukrainie występuję optymalnym

---

<sup>1</sup> Chociaż istnieje wiele kwestii dotyczących ich praktycznej realizacji, na przykład w jaki sposób będą uwzględniane działania wspólne, stanowiska, polityka państw członkowskich UE (które obiektywnie nie mogą być bez zmian) w ciągu kilku lat i w takim szerokim obszarze stosunków pranych (od prawa celnego do środowiskowego)? A jeśli wziąć pod uwagę jeszcze różne czynniki polityczne i gospodarcze?



mechanizmem dostosowania przepisów Ukrainy do przepisów umów międzynarodowych Ukrainy, zatwierdzonych przez Parlament; a także norm i zasad prawa międzynarodowego do których Ukraina pragnie przyłączyć się.

Więc można powiedzieć, że dziś na Ukrainie są na ogół wystarczające podstawy prawne niezbędne dla zbliżenia przepisów krajowych do najlepszych europejskich standardów prawnych. Pewne zastrzeżenia naszym zdaniem mogą wynikać chyba do ogólnego charakteru przepisów prawnych, które to przewidują. Weźmy na przykład wymóg określony w pkt.1 „Regulamin o państwowej rejestracji aktów prawnych ministerstw i innych organów władzy wykonawczej”, gdzie wskazano, że rejestracja państwowego aktu prawnego jest to działalność polegająca na ekspertyzie prawnej zgodności aktu z... Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności 1950. Na temat takiej zgodności istnieje wiele uwag, takich jak dla przykładu w jaki sposób uzyskać adekwatność pomiędzy ustawodawstwem krajowym i normami Konwencji gdzie wykorzystywane są ogólne pojęcia.<sup>1</sup> W praktyce bardziej prawdopodobne do wykonania, gdy mówimy o użyciu w procesie tworzenia krajowego ustawodawstwa formalnie wyznaczonych przepisów prawa międzynarodowego. W przypadku jeśli jako standard biorą się formalnie nie wyznaczone pojęcia, wtedy zgodność ma bardzo względny charakter. W związku z tym istnieje konieczność stosowania jako źródła nie tylko Konwencji oraz praktyki jej stosowania (co dzisiaj ma miejsce na Ukrainie w odniesieniu do Konwencji i orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka). Jest to kolejny dowód, że międzynarodowe traktaty zatwierdzone przez Parlament, nie mogą automatycznie stawać się ustawodawstwem Ukrainy.

Innym ważnym punktem, który obecnie jest mało uwzględniany, jest to że międzynarodowe akty tworzone przy użyciu niektórych technik tworzenia prawa, i że przy tworzeniu prawa wewnętrznego powinny również stosować się (ich analiza i możliwość stosowania ukraińskim prawodawcą wymaga osobnego badania).

Dokonawszy określenie miejsca umów międzynarodowych zatwierdzonych przez Radę Najwyższą, w systemie regulacji prawnych na Ukrainie, można mówić o ich hierarchii w systemie źródeł prawa na Ukrainie, zwłaszcza w odniesieniu do aktów normatywno-prawnych Ukrainy. Najbardziej wszechstronne rozpatrzenie danej kwestii mieści się w projekcie Ustawy Ukrainy «O aktach normatywno-prawnych», w szczególności w artykułach 7 i 8.

Jak już wspomniano, w art.6 projektu ustawy nie wyznacza się międzynarodowe umowy jako elementu aktów prawnych Ukrainy. Jednocześnie w artykule 7 „moc prawna a hierarchia aktów normatywno-prawnych” w ustępach 2-11 wskazano o odpowiedzialności ustaw i przepisów wykonawczych Ukrainy umowom międzynarodowym Ukrainy. W artykule 8 dodatkowo określa się o wyższej mocy prawnej umów międzynarodowych zatwierdzonych przez władze państwa ukraińskiego w odniesieniu do aktów prawnych Ukrainy. Oznacza to, że na poziomie legislacyjnym proponuje się uznać pierwszeństwo umowy międzynarodowej między innymi źródłami prawa na Ukrainie.

Po zapoznaniu się z treścią art.7 i 8 projektu ustawy «O aktach normatywno-prawnych», można zauważyć, że potrzebują wyjaśnienia. Zgodnie z ust.2 pkt.1 artykułu 7 „ustawy Ukrainy powinny odpowiadać”, a pkt.1 artykułu 8 ustawy Ukrainy «mają mniejszą moc prawną» niż umowy międzynarodowe ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy. W tym przypadku ust.3-11 pkt.1 artykułu 7 są sprzeczne z tą zasadą,

<sup>1</sup>Patrz: Косович В.М. Оціночні поняття як засіб юридичної техніки.- Львів.2010.- С.109-131.

dla tego, że przywidują regułę: przepisy wykonawcze zaczynają od uchwał Rady Najwyższej Ukrainy, a kończąc na decyzje samorządów «wydawane na podstawie i zgodnie z konstytucją i ustawami Ukrainy, umów międzynarodowych» Ukrainy, tj. w kolejności hierarchii Konstytucja, ustawy, umowy (naruszona zasada nadrzędności mocy prawnej umowy międzynarodowej zatwierdzonej przez Radę Najwyższą nad ustawą). Aby rozwiązać określoną niezgodność, należy wymienić miejscami terminy «ustawa» i «umowa międzynarodowa» i wtedy ust.3-11 pkt.1 artykułu 7 podać w następującym brzmieniu: «na podstawie i zgodnie z Konstytucją Ukrainy, umów międzynarodowych Ukrainy, ustaw Ukrainy». Jednak pojawia się pytanie w sprawie uzgodnienia artykułów 7 i 8 w kontekście faktu, że moc prawną umów międzynarodowych, zgodnie z art.8, zależy od tego, jaki organ ich zatwierdzi – Rada Najwyższa Ukrainy, Prezydent Ukrainy, Gabinet Ministrów Ukrainy, ministerstwa lub inne organy centralnej władzy wykonawczej. W celu osiągnięcia zgodności w ust.3-7 pkt.1 artykułu 7 należy dokonać niezbędnych zmian i dodać normę, według której odpowiedniość ma być uzależniona od kategorii umów międzynarodowych. Na przykład, ust.4 otrzymuje następujące brzmienie: „ukazy Prezydenta Ukrainy, rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy przyjmowane na podstawie i zgodnie z Konstytucją Ukrainy, umów międzynarodowych Ukrainy ratyfikowane przez Radę Najwyższą Ukrainy, ustaw Ukrainy, międzynarodowej umów, zatwierdzonych lub przyjętych poprzez ukaz Prezydenta Ukrainy lub rozporządzenia Gabinetu Ministrów Ukrainy i mają wyższą moc prawną...». Proponowane zmiany ułatwią kompletność norm zawartych w artykule 7 oraz jego zgodności z artykułem 8 projektu Ustawy «O aktach normatywno-prawnych» i artykułem 3 Ustawy Ukrainy «O umowach międzynarodowych Ukrainy»; ale jest kłopotliwe z powodu trudności, przesycenia terminologią. Jednym ze sposobów na usunięcie tego problemu może być wykluczenie z tekstu ust.2-11 pkt.1 artykułu 7 tekstu o zgodności ustaw i przepisów wykonawczych Ukrainy umowom międzynarodowym. Wydaje się to za możliwe z wielu powodów:

- ten artykuł odnosi do mocy prawnej i hierarchii aktów prawnych Ukrainy, do których umowa międzynarodowa nie należy;
- moc prawna umów międzynarodowych Ukrainy w odniesieniu do aktów prawnych Ukrainy oraz ich hierarchia określone także w artykule 8, czyli ma miejsce pewna tautologia między tymi artykułami;
- jeśli mówimy w artykule 7 o umowach międzynarodowych Ukrainy jako o źródle (podstawie) do tworzenia aktów prawnych Ukrainy, musimy także pamiętać i o decyzjach referendum narodowego i o wyrokach interpretacyjnych Trybunału Konstytucyjnego Ukrainy.

Bardziej prawidłowym, naszym zdaniem, jest nie zawierać prawie w każdym z 11 ustępów punktu 1 artykułu 7 treść o umowach międzynarodowych, ale wprowadzić nowy ustęp 2, w którym ustalić, że przy ustalaniu hierarchii aktów prawnych Ukrainy powinny być uwzględnione umowy międzynarodowe Ukrainy według ich mocy prawnej zgodnie z artykułem 8.

Innym ważnym trendem w kierunku konwergencji systemu prawnego Ukrainy do europejskich standardów prawnych jest możliwość do korzystania z doświadczeń państw, które już zostały członkami Rady Europy i Unii Europejskiej i dostosowały w dużym stopniu krajowe prawo do europejskiego. W tym celu możemy jako przykład wskazać prawo Polski, które według przekonania wielu komparatystów również jak i ukraińskie wcześniej należało do typu socjalistycznego systemu prawnego.

W celu praktycznego znaczenia naszej analizy należy wybrać przedmiotem badań ustawę Rzeczypospolitej Polski z dnia 20 lipca 2000 roku „O ogłaszaniu aktów

normatywnych i niektórych innych aktów prawnych”. Na Ukrainie dyskusji na ten przyjęcia tego typu aktu trwają ponad dziesięć lat.

Po przeczytaniu tekstu ustawy, znaleźliśmy kilka przepisów, które są interesujące, jako ważny element prawa krajowego oraz z perspektywy wykorzystania prawa Unii Europejskiej. Tak więc, w artykułach 9 i 10 Ustawy „O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych” jasno określone kategorie aktów publikowanych w oficjalnych publikacjach «Dziennik Ustaw» i „Monitor Polski”. Rozróżnienie to przyczynia się do odpowiedniej regulacji stosunków społecznych, ponieważ widząc źródło publikacji aktu prawnego, osoba, nawet bez specjalnego wykształcenia można stwierdzić, że, na przykład, czy przed nią postanowienie Prezesa Polski, które ma moc ustawy, lub postanowienie prezydenta Polski, wydane na podstawie ustawy.

Zgodnie z regułą, jak wydaje się, o pierwszeństwie prawa wspólnotowego w ustępie 3 artykułu 1 Ustawy «O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych» przewidziano, że zasady i tryb ogłaszania aktów normatywnych i niektórych aktów prawnych Unii Europejskiej określają przepisy Unii Europejskiej.

Wyżej już wspomniano, że według obowiązujących normatywno-prawnych aktów naszego państwa do prawodawstwa UE należą wszystkie akty prawne wydane przez wspólnotę. Zamiast tego, artykuł 29 polskiej Ustawy stanowi wyraźne rozróżnienie na odpowiednie grupy aktów prawnych Unii Europejskiej, które publikowane w Dzienniku Urzędowym. Pierwsza grupa (seria L - legislacja) to: rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia, opinie. seria C (komunikaty albo informacje i zawiadomienia): protokoły z posiedzeń Parlamentu Europejskiego, raporty Trybunału Obrachunkowego, wezwania do okazania zainteresowania programami i projektami Unii Europejskiej, oraz inne. Wreszcie trzecia seria S (suplement) mieści: umowy użyteczności publicznej, umowy Europejskiego Funduszu Rozwoju, zawiadomienia dotyczące europejskiej ekonomicznej grupy interesów, itd. Właściwie to rozróżnienie z podziałem unijnych aktów prawnych powinno być stosowane i na Ukrainie.

Innym ważnym punktem, który można zapożyczyć od polskich kolegów - tworzenie możliwości publicznego przeglądu prawa Unii Europejskiej. W szczególności art 29b Ustawy «O ogłaszaniu aktów normatywnych i niektórych innych aktów prawnych» stanowi, że władze lokalne w swoich działaniach zapewniają bezpłatny dostęp do czytania zbiorów Dzienniku Urzędowych Unii Europejskiej w języku polskim w formie papierowej lub elektronicznej. Znajomość podstawowych założeń europejskiego prawa stanowi zapewnienie «proeuropejskiej» świadomości w społeczeństwie ukraińskim.

Zadeklarowany przez państwo ukraińskie cel uznania pierwszeństwa prawa międzynarodowego nad krajowym powinny być realizowany przez system norm prawnych, w których określone reguły o: mechanizmie dostosowania ustawodawstwa krajowego do norm prawa międzynarodowego ratyfikowanych przez Ukrainę; stworzeniu możliwości i tryb wykorzystania międzynarodowych aktów prawnych jako źródeł prawa ukraińskiego, regulują ich relacje z aktami prawnymi Ukrainy.

### STRESZCZENIE:

Artykuł zawiera analizę istniejącej obecnie na Ukrainie bazy normatywno-prawnej regulującej tryb harmonizacji prawodawstwa Ukrainy z prawem UE i Rady Europejskiej, jako elementów prawa międzynarodowego. Zwrócono uwagę na istniejące instrumenty prawne obowiązujące na Ukrainie, które określają zasady i tryb dostosowania oraz ich wady. Zaproponowano możliwe sposoby ich pokonywania.

*Słowa kluczowe:* prawo europejskie, umowa międzynarodowa, akt normatywno-prawny.