

УДК 340.12+341.171(477)

**Х.С. ЯКИМЕНКО**, канд. юрид. наук,  
Інститут державного будівництва та місцевого  
самоврядування НАПрН України

## ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ ЯК НАПРЯМ ЗДІЙСНЕННЯ ВНУТРІШНІХ РЕФОРМ В УКРАЇНІ

*Ключові слова:* Європейський Союз, законодавство, інтеграція, адаптація, правова сім'я

Вступ України до Ради Європи, активне співробітництво з країнами Європейського Союзу ознаменувало початок нової ери у взаєминах нашої держави з світовим співтовариством, відносини в якому будуються на основі загальноєвропейських міжнародних стандартів і норм міжнародного права. У цих умовах поглиблюються процеси становлення та функціонування сучасного українського законодавства. Новий політико-правовий курс «на побудову суспільства в інтересах людини», узятий Україною у 1991 році і закріплений Конституцією України від 28.06.1996 року, сприяв «інтеграції України у світове співтовариство» і підвищенню ролі міжнародно-правових норм у національному законодавстві України.

У зв'язку з визначенням Україною стратегічної мети – інтеграції до ЄС, включаючи членство в цьому міжнародному об'єднанні, – важливим завданням є приведення вітчизняного законодавства у відповідність до права ЄС, що зумовлює реформування правової системи країни в цілому.

Проблеми адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу досить повно розглянуті в роботах В.П. Горбатенка [1], Г.В. Друзенка [2], В. Кернз [3], В. Опришко [4], Н.В. Сюр [5]. Разом із тим, динамічний характер взаємовідносин України з ЄС у 2009–2010 роках висвітлює потребу реформування українського законодавства, що належним чином не досліджувалось раніше. Нові політичні реалії

цих років і прагматичне ставлення до проблем євроінтеграції з боку української влади, обумовлюють й нове стратегічне бачення проблеми адаптації українського законодавства до законодавства країн ЄС. Тому метою статті є визначення актуальних проблем реформування законодавства України відповідно до сучасного бачення проблем євроінтеграції країни. Її новизна полягає в висунутих підходах до вирішення проблем реформування внутрішнього українського законодавства на шляху євроінтеграції України.

Означений шлях передбачає реальне забезпечення та захист основних прав та свобод людини, створення правової, соціальної та демократичної держави, яка посяде гідне місце у світовому співтоваристві. Цей процес, серед іншого, передбачає повномасштабне реформування правової системи України на основі принципів та стандартів, що утвердилися на загальноєвропейському рівні на основі сучасного демократичного міжнародного права в результаті діяльності європейських регіональних міжнародних організацій.

Саме тому останнім часом спостерігається значне посилення діяльності органів державної влади, спрямованих на досягнення стратегічної мети України – вступу до Європейського Союзу (ЄС), зокрема на цьому неодноразово наголошував на різних міжнародних форумах та під час офіційних візитів до країн ЄС Президент України В.Ф. Янукович.

Розвиток адаптаційного процесу в Україні за останні кілька років дозволяє зробити висновки про те, що приведення права України відповідно права ЄС більше вже не є «процесом заради процесу», що не має нічого загального з майбутнім членством України у ЄС, а чітко підлегле цієї стратегічної мети, тобто здобуває цільовий характер і спрямований на досягнення практичних результатів

Термін «адаптація законодавства» з'являється у текстах українських правових актів після набуття чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і ЄС у 1998 році (УПС). Однією з вимог цього міжнародного договору було забезпечення при-

близкої відповідності (апроксимації) українського законодавства положенням права ЄС, причому не у всіх, а в пріоритетних сферах відповідно статті 51 Угоди [6]. Безумовно, що цей процес має потребу в обґрунтуванні як з теоретичної, так і з практичної точки зору.

Розглядаючи проблему створення загальноєвропейського правового поля, необхідно враховувати той факт, що у світі існує декілька національних правових систем, в яких збережено багато специфічного, що віддзеркалює особливості їх розвитку, правову культуру тієї чи іншої держави.

Протягом II половини XX століття проявляється чітка тенденція до зближення романо-германських та англосаксонських окремих елементів згаданих вище правових систем при загальному збереженні і навіть деякому посиленні їхньої специфіки. Передусім мова йде про Європу, частиною якої є й Україна, де в останні десятиліття переважна більшість європейських держав, керуючись спільними національними інтересами, спрямовує свої зусилля на побудову правової системи, яка регулюватиме функціонування принципово нового міждержавного об'єднання – об'єднаної Європи. В основі правової системи лежить європейське право, що складається з установчих договорів, вторинного права, прийнятого інститутами ЄС.

Слід зазначити, що особливістю Європейського права є те, що воно виникло та активно розвивається на підвалинах як континентального, так і загального права. Наприклад, питаннями забезпечення прав та свобод людини в рамках Ради Європи займається Європейський Суд з прав людини. В своїй діяльності останній поєднує елементи як континентального, так і загального права. Зокрема, він досить активно використовує в своїй практиці правило прецеденту. Обґрунтування судових рішень відбувається виходячи не тільки з норм відповідних конвенцій, але й принципів справедливості, розумності, природного права, відповідності моральним критеріям суспільної необхідності. Держави-члени Ради Європи, зокрема Україна, зоб'

бов'язані визнавати обов'язковість юрисдикції цього суду [4].

Загальновідомо, що правова система України належить континентальній правовій системі. Проте в нашій державі приватне право розвинуто вкрай недостатньо. В радянський період головну увагу приділяли переважно розвитку публічного права. Імовірно, що саме з цим пов'язані великі труднощі впровадження в нашій державі соціально орієнтованої ринкової економіки. Низька правосвідомість населення України у сфері приватного права також стоїть на заваді інтеграції нашої держави до світового економічного простору.

Але незважаючи на це, вже з перших кроків здійснення самостійної зовнішньої політики Україна, усвідомлюючи свій історичний, геополітичний та культурний зв'язок з Європою, розпочала реалізацію стратегічного курсу, спрямованого на поступове входження до соціально-економічного та політико-правового простору об'єднаної Європи. В рамках реалізації цієї мети наша держава набула повноправного членства в 50 міжнародних організаціях, зокрема в таких впливових європейських організаціях як ОБСЄ, Ради Європи. Як відомо, головними передумовами вступу та перебування України у більшості з названих організацій є визнання нашою державою принципу верховенства права, забезпечення прав та основних свобод людини. В цьому зв'язку особливого значення набуває питання приведення національного законодавства у відповідність з європейськими правовими стандартами. І тут роботи надзвичайно багато. За даними ряду експертів, для входження у правове поле Європи Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни майже до 4 тис. законів та інших нормативно-правових актів [4]. Фактично йдеться про створення цілком нового законодавства, причому у багатьох випадках започаткованого на міжнародних принципах та стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися.

Для реалізації положень Угоди про парт-

нерство і співробітництво між Україною і ЄС, які стосуються реформування українського правового масиву відповідно вимогам права ЄС був створений інституціональний механізм адаптації, а головна ідея, що лежала в його основі, – досягнення приблизної відповідності (адекватності) українського законодавства європейському. Найбільш чітко подібний підхід до української правової реформи у цій сфері сформульований у Постанові Кабінету Міністрів України від 16.08.1999 року «Про концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», відповідно до якої при адаптації українського законодавства приймаються до уваги основні положення актів ЄС настільки, наскільки це доцільно для України, враховуючи економічні, політичні і соціальні наслідки прийняття відповідних правових норм, адаптованих до вимог законодавства ЄС [7].

До речі, дотепер з боку ЄС не встановлено, до яких саме меж необхідно адаптувати українське законодавство, не тільки тому, що перед країною і не стоїть перспектива членства в ЄС, але хоча би щоб чітко розуміти, що потрібно робити для належного виконання УПС у правовій сфері. Відсутність з боку представників ЄС оцінки досягнень або невдач адаптаційного процесу в Україні, рівня відповідності нашого законодавства європейському, а також відсутність визначення подальших завдань і перспектив розвитку взаємних відносин у правовій сфері вплинуло на виникнення серед українських вчених дискусії, причому, скоріше всього, абсолютно марної, щодо того, чим термін «адаптація» відрізняється від «апроксимації» або «гармонізації».

Хоча задуматися слід було би насамперед про те, для досягнення яких цілей нам необхідна адаптація українського законодавства. Якщо проаналізувати всі політико-правові тенденції, які розвивалися в Україні протягом останніх років, то можна виділити три основних підходи [1]:

1. Концепція «мінімальної адаптації», що

ґрунтується на положеннях статті 51 УПС [6] і обмежується вимогами економічного співробітництва України і ЄС у різних сферах, що впливають на розвиток торговельних і інших ділових відносин між партнерами. При цьому співробітництво може мати різні форми і напрямки (від формування транспортних коридорів до вивчення поширення ареалів колорадського жука) і носить позасистемний характер, тобто чітко простежується необхідність задоволення кон'юнктурних запитів сторін, які склалися на даний відрізок часу. Адаптація законодавства повинна сприяти задоволенню окремих інтересів економічного співробітництва і не «прив'язуватися» до перспективи членства в ЄС. Найбільш чітко цілі мінімальної адаптації сформульовані у вже згаданій Постанові Кабінету Міністрів України – «настільки, наскільки це доцільно». Саме на такому розумінні адаптаційного процесу наполягають співробітники європейських бюрократичних структур.

Подібна адаптація українського законодавства по окремих напрямках відбувається не тільки стосовно законодавства ЄС, але й відповідно законодавства США, Канади, Росії, Польщі, ФРН, Нідерландів і інших країн, на що спрямовано відповідну технічну допомогу у вигляді різних проектів з метою вдосконалення законодавства і практики його застосування по окремих напрямках. Як правило, пріоритети обмежуються комерційним правом і правами людини, а також зміцненням судової влади. Не можна сказати, що подібна діяльність носить негативний характер, оскільки все-таки об'єктивно наближає правову систему України до правових стандартів розвинених західних демократій.

2. Концепція «помірної адаптації». Виводиться з необхідності створення зони вільної торгівлі з ЄС, а також поширення деяких інших переваг внутрішнього ринку ЄС на Україну. Ця концепція носить суто теоретичний характер, оскільки не має міжнародно-правової основи і ґрунтується на баченні з боку Європейської Комісії майбутніх перс-

пектив відносин зі своїми сусідами, у тому числі і з Україною. Відповідно послання (комюніке) Єврокомісії до Ради ЄС і Європарламенту «Розширена Європа: нова система відносин з нашими східними і південними сусідами» від 11.03.2003 року [8] країнам-сусідам розширеного ЄС (і в тому числі Україні) запропонована нова перспектива співробітництва. В обмін на конкретні досягнення, які пов'язані з успіхами у проведенні політичної, економічної і інституціональної реформ, заснованих на спільних з ЄС цінностях, включаючи адаптацію законодавства до *acquis communautaire* ЄС<sup>1</sup>, нам буде надана перспектива використання переваг внутрішнього ринку ЄС, а також можливість подальшої інтеграції і лібералізації для поширення сфери дії 4-х свобод ЄС (свобода переміщення товарів, осіб, послуг і капіталів) для нашої країни.

3. Концепція «максимальної адаптації». Виходячи з неї, необхідність проведення адаптації безпосередньо пов'язана з перспективою набуття членства в ЄС. Незважаючи на заяви окремих представників Єврокомісії про те, що Європейський Союз не може розширюватися до Нової Зеландії, у статті 49 Договору про Європейський Союз [9] чітко визначено, що будь-яка європейська держава може стати членом ЄС якщо відповідає критеріям членства. Причому в основі терміна «європейська держава» – географічний підхід, тобто поширюється і на Україну. Дана концепція є принципово новою для українського адаптаційного процесу й ледь здійсненна у сучасних суспільно-політичних умовах.

Таким чином, сьогодні для нашої країни найбільш актуальною є друга адаптаційна модель – модель помірної адаптації, що з одного боку найбільш здійсненна, а з другого

боку дає Україні переваги у сфері взаємовигідного співробітництва із країнами ЄС.

Безумовно, наразі правова система України формується у надзвичайно складних умовах її політичного та економічного виживання. Але незважаючи на це, наша держава повинна все зробити для зближення українського законодавства з Європейським правом. Адже від цього залежить ефективність міжнародного співробітництва за участю України та її авторитет в Європі і у світі у цілому, а також успіх євро інтеграційних зусиль України.

## ЛІТЕРАТУРА

1. Європейська інтеграція України: політико-правові проблеми : монографія / за ред. В. П. Горбатенка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 332 с.
2. Друзенко Г. В. Адаптація законодавства України до стандартів ЄС: підсумки п'ятирічного шляху / Г. В. Друзенко // Юридична газета. – 2003. – № 12.
3. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навчальний посібник / В. Кернз. – Київ : Т-во «Знання», КОО, 2002. – 381 с.
4. Опришко В. Питання трансформації Європейського права в законодавство України / Опришко В. // Право України. – 2001. – № 2.
5. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Сюр Н. В. ; Київськ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006.
6. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998\\_012](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=998_012).
7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» : від 16.08.1999 р., № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.

<sup>1</sup> Звичайно переводиться як «досягнення співтовариства», ближче всього відповідає нашому терміну «правова система» і охоплює не тільки нормативно-правові акти, але й принципи, судові прецеденти, практику правозастосування, загальні політичні цілі і завдання.

8. Wider Europe – Neighbourhood: New Framework for relations with our Eastern and Southern Neighbours) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03\\_104\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/world/enp/pdf/com03_104_en.pdf) (Послание (коммюнике) Еврокомиссии Совету ЕС и Европарламенту «Расширенная Европа: новая система

отношений с нашими восточными и южными соседями»).

9. Договір про Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994\\_029](http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_029).

*Якименко Х. С. Європейська інтеграція як напрям здійснення внутрішніх реформ в Україні / Х. С. Якименко // Форум права. – 2010. – № 4. – С. 988–992 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2010-4/10jxcrvu.pdf>*

Розглянуто проблему адаптації українського законодавства до європейських правових стандартів у світлі перспективи вступу України до Європейського Союзу; виконано аналіз основних концепцій підведення українського законодавства до стандартів Європейського Союзу.

\*\*\*

*Якименко К.С. Европейская интеграция как направление осуществления внутренних реформ в Украине*

Рассмотрена проблема адаптации украинского законодательства к европейским правовым стандартам в свете перспективы вступления Украины в Европейский Союз; выполнен анализ основных концепций подведения украинского законодательства к стандартам Европейского Союза.

\*\*\*

*Yakimenko K.S. European Integration as Direction of Realization Internal Reforms in Ukraine*

In this article an author analyses the terms of legislative integration of Ukraine in European Union. The optimum ways of decision of this problem are considered, analyzed conceptions of adaptation of the Ukrainian law to the terms of European Union.