

УДК (477)341.171(4)

І.В. СУХОДУБОВА, канд. юрид. наук,
Науково-дослідний інститут державного будів-
ництва і місцевого самоврядування НАПрН
України

ОСОБЛИВОСТІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ У КОНТЕКСТІ ЇЇ ІНТЕГРАЦІЇ У ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ

Ключові слова: адаптація законодавства, Європейський Союз, *acquis* Європейського Союзу, співробітництво з Європейським Союзом, європейська інтеграція

Адаптація законодавства України до *acquis communautaire* є пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, в свою чергу, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Водночас вимога щодо адаптації законодавства є однією серед найважливіших у процесі набуття членства у Союзі.

Питання інтеграції України до Європейського Союзу та адаптації вітчизняного законодавства до норм права ЄС вже багато років перебувають у центрі уваги вітчизняної науки. Зокрема, варто відзначити комплексні праці І.П. Катеринчука, Я.М. Костюченка, Ю.В. Мовчан, Н.В. Сюр [1–4] та ін. Однак динаміка розвитку правового регулювання процесів європейської інтеграції України вимагає й подальших наукових розвідок, що відповідають сучасному етапу державотворення. У зв'язку з вищевказаним існує об'єктивна необхідність у визначенні концептуальних засад адаптації вітчизняного законодавства, що і є метою статті.

Необхідність узгодження законодавства як умова членства у ЄС обумовлена тим, що подібність правопорядку держави з правопорядком останнього дає змогу належним чином реалізувати установчі завдання і цілі та створює правові підстави для належного виконання ними взятих на себе договірних зобов'язань. Запровадження певного «правового

мінімуму», за якого функціонують держави, здатне забезпечити нормальні відносини між ними у рамках загальноєвропейського утворення. У свою чергу, право ЄС перетворилося на інструмент для ефективного захисту інтересів європейського інтеграційного об'єднання та його держав-членів у взаємовідносинах з іншими державами або їх об'єднаннями. Тому узгодження законодавства третіх держав відповідно до норм права Союзу, у тому числі тих, що формально не можуть претендувати на членство або не зацікавлені у вступі, є необхідною умовою співробітництва.

Важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Європейським Союзом за ст.51 Угоди про партнерство та співробітництво від 14.06.1994 р. (далі – УПС) [5] визначено «зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства [Європейським Союзом]». Таким чином, Сторони дійшли висновку, що ефективність їх співпраці безпосередньо залежить від подібності законодавства України до норм права ЄС.

Крім того, засвідчуючи серйозність своїх намірів щодо співробітництва з Союзом, за цією ж статтею УПС Україна взяла на себе одностороннє зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведенне у відповідність до законодавства ЄС. З огляду на те, що таке зобов'язання має «м'який» характер, конкретні форми, методи та строки¹ приведення національного законодавства України у відповідність до законодавства ЄС не були конкретизовані в УПС, тому право їх визначення залишилося за нашою державою з урахуванням її національних інтересів.

Варто звернути увагу, що положення УПС щодо адаптації мають загальний, рамковий характер, а їх реалізація вимагає ухвалення додаткових правових актів на національному рівні та створення необхідних інституційних

¹ Єдиним винятком є сфера захисту прав на інтелектуальну власність, щодо якої Україні було надано 5 років на виконання своїх зобов'язань за Угодою.

механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правопорядку України. У зв'язку з цим було прийнято низку законодавчих актів, головними серед яких є Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. [6] та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. [7], що містять комплекс взаємопов'язаних завдань із адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів розвитку правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства.

Процес адаптації законодавства України до норм права ЄС є досить складним. Як помічає з цього приводу Ю.С. Шемшученко, «адаптація систем національного і європейського права не може здійснюватись механічно. По-перше, продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни. По-друге, ці країни мають багато особливостей, які вони оберегають і не хотіли б втратити в ході інтеграційних процесів. По-третє, ще не вироблено універсальних організаційних механізмів адаптації відповідних правових систем. По-четверте, мають місце суттєві недоліки в теоретичному вирішенні відповідних проблем, що стримує і їх практичне вирішення» [8, с.35].

Однією з проблем, з якою стикається Україна у процесі адаптації законодавства, є відсутність однаковості у використанні юридичних термінів. Так, досить поширеним є використання поряд з поняттям «адаптація» поняття «гармонізація». Значна кількість науковців використовує їх як синоніми або підвиди один одного. Вітчизняний же законодавець надає перевагу поняттю «адаптація». Визначаючи співвідношення вищевказаних понять, ми поділяємо думку Ю.В. Мовчан

щодо того, що вони є відмінними юридичними категоріями. Так, «диференціація між ними... відбувається на рівні суб'єкта, тобто терміном «гармонізація» послуговуються, коли йдеться про держави-члени ЄС, а термін «адаптація» використовується стосовно держав-кандидатів, потенційних держав-кандидатів та третіх країн. ...При адаптації відбувається синтез рецепованих норм із національними, а при гармонізації має місце процес узгодження правових норм у рамках однієї правової системи» [3, с.10].

Наступна проблема стосується відсутності чіткого розуміння обсягу нормативних актів ЄС, до яких узгоджується вітчизняне законодавство. У зв'язку з цим у праві Союзу виділяється спеціальне поняття *acquis communautaire* або *acquis* Союзу. Вказане поняття не має відповідника в українській мові, що суттєво ускладнює процес адаптації національного законодавства. Відтак не можна погодитися з Т. Качкою та Ю. Мовчаном, що «в основі процесу адаптації, який є, по суті, тектонічним зрушенням національного права, лежить основна проблема – правильне розуміння самого змісту *acquis communautaire*. Йдеться не стільки про академічне тлумачення *acquis*, скільки про банальне розуміння змісту джерел *acquis*, тобто нормативних актів ЄС. Це первинне розуміння закладає підвалини адаптації, адже від його адекватності залежить результат – відповідне реформування національного права у правову систему, яка відповідає європейським стандартам» [9].

Як помічає В.І. Муравйов, багато невизначеностей існує і стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, до яких потрібно узгодити українське законодавство [10, с.500]. Проблема полягає в тому, що ці акти офіційно може тлумачити тільки Суд ЄС. Завдяки такому тлумаченню зміст актів може частково змінюватися. Країна, що адаптує своє законодавство, не може належним чином слідкувати за такими змінами і вчасно їх враховувати шляхом внесення змін до свого законодавства. Відповідні ж структури Союзу не зобов'язані інформувати Україну про змі-

ни в своєму праві. Все це може призводити до невідповідності національних норм нормам права ЄС та зниження ефективності реалізації положень права ЄС у внутрішньому правопорядку України.

Крім того, завдання з адаптації законодавства України суттєво ускладнює наявність достатньо розпливчастої норми ч.2 ст.51 УПС про «приблизну адекватність законів», яка повинна бути досягнута у процесі приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire*. У зв'язку з цим у доктрині виділяється концепція мінімальної, поміркованої та максимальної адаптації. Концепція мінімальної адаптації пов'язується з необхідністю узгодження базових правових норм держави, необхідних для здійснення співпраці з ЄС. Поміркована адаптація зосереджується на приведенні у відповідність більшого масиву нормативних актів, необхідних для запровадження зони вільної торгівлі з ЄС. Концепція максимальної адаптації ґрунтується на охопленні значних сфер правового регулювання і призначена для підготовки держави до вступу у Євросоюз [11]. При цьому, досить поширеним у юридичній доктрині є підхід, за яким обов'язковою умовою вступу вважається лише повна відповідність національного законодавства нормам права ЄС [12, с.129]. По суті досягти такої стовідсоткової ідентичності на практиці є неможливим, адже адаптація законодавства не є механічним копіюванням, а здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки.

Важливого значення у процесі адаптації законодавства України до норм права ЄС закріплення у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [7] норми про необхідність проведення обов'язкової експертизи «кожного законопроекту, внесеного до Верховної Ради», що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, на предмет відповідності *acquis communautaire* (Розділ IX).

У зв'язку з цим Законом визначено, що кожен законопроект, внесений до Верховної Ради України, протягом семи днів надсилається до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для визначення належності законопроекту за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу. Законопроекти, які згідно з висновком Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, крім розроблених на виконання цієї Програми, протягом трьох днів передаються до уповноваженого центрального органу виконавчої влади (тобто на сьогодні Міністерством юстиції України) для підготовки експертного висновку щодо відповідності цих законопроектів *acquis communautaire*. Уповноважений центральний орган виконавчої влади у двадцятиденний термін готує експертний висновок щодо відповідності законопроектів *acquis communautaire* і передає його до Комітету Верховної Ради України з питань Європейської інтеграції для підготовки пропозицій щодо доцільності прийняття законопроекту Верховною Радою України і термінів набрання ним чинності.

Проекти законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, в обов'язковому порядку проходять експертизу на відповідність *acquis communautaire*. Експертизу проектів законів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, здійснює уповноважений центральний орган виконавчої влади, а експертизу проектів нормативно-правових актів міністерств, інших центральних органів виконавчої влади – відповідні підрозділи органів, які видають акт.

При цьому нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть

прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк. Вказане положення Закону дещо послаблює прогресивність норми про обов'язковість юридичної експертизи законопроектів та проектів інших нормативних актів як основи адаптації законодавства України до норм права ЄС. Крім того, не визначено чітких критеріїв виключення із загального правила про забезпечення відповідності законодавства України *acquis* ЄС. Зловживання таким положенням Закону може створити значні перешкоди у процесі інтеграції України до ЄС.

Варто також звернути увагу на зауваження Н.В. Сюр, що адаптація законодавства до *acquis* Європейського Союзу – це послідовний процес наближення правової системи держави, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування до правової системи Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висувуються Європейським Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися [4, с.131]. Крім того, на відміну від законодавчого наближення, визначеного ст.51 УПС, процедура адаптації за Угодою про асоціацію передбачає не лише узгодження вітчизняного законодавства, але й практики його застосування. Це, з одного боку, ускладнює завдання із забезпечення адаптації законодавства, а, з іншого, сприятиме більш ефективній адаптації вітчизняного законодавства до норм права ЄС.

Процес адаптації законодавства України до *acquis* ЄС суттєво ускладнюється відсутністю жорсткої процедури моніторингу як дороговказу до відповідних нормативних змін, яка, наприклад, застосовується щодо держав-заявниць або держав-кандидатів. Це пов'язано з так званою тактикою «регати», якої послідовно дотримується Союз, коли вся відповідальність за здійснення процесу адаптації покладається на відповідну зацікавлену країну [13, с.329]. Так, відповідно до ст.85 УПС Рада з питань співробітництва здійснює оцінку стану виконання сторонами взаємних зобов'язань і лише дуже в загальному адапто-

ваності законодавства у відповідних сферах. За юридичною силою такі висновки мають виключно політико-рекомендаційний характер та охоплюються поняттям «м'якого права». У разі неврахування або неповного врахування положень таких рекомендацій, для України це не передбачатиме жодних санкцій, однак означатиме суттєві перешкоди у подальшому процесі її інтеграції до ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Катеринчук І. П. Організаційно-правові засади співробітництва України та Європейського Союзу в правоохоронній сфері : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 / І. П. Катеринчук ; ДНДІ МВС України. – К., 2010. – 18 с.
2. Костюченко Я. М. Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Я. М. Костюченко ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 18 с.
3. Мовчан Ю. В. Міжнародно-правове регулювання інтеграційних процесів в Європейському Союзі : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / Ю. В. Мовчан ; Ін-т законодавства Верхов. Ради України. – К., 2010. – 20 с.
4. Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження: дис. ... кандидата юрид. наук : 12.00.01 / Сюр Н. В. ; Київ. нац. ун-т внутр. справ. – К., 2006. – 181 с.
5. Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами : від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.
6. Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» : від 21.11.2002 р., № 228–IV // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50. – Ст. 2233.
7. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до

законодавства Європейського Союзу» : від 18.03.2004 р., № 1629–IV // ВВР України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

8. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К. : Юринком Интер, 2003. – 528 с.

9. Качка Т. Нова практика перекладу актів *acquis communautaire* / Качка Т., Мовчан Ю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.clc.org.ua/ukr_publicazzi/article_poselsky_02.htm.

10. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком

Интер, 2011. – 704 с.

11. Шевчук С. Адаптація законодавства України к законодавству Європейського Союзу как условие будущего членства в ЕС / С. Шевчук [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.minjust.gov.ua/0/52>.

12. Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі / О. Л. Євглевська // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – 2009. – Вип. 17. – С. 118–129.

13. Копійка В. В. Європейський Союз: Досвід розширення і Україна / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.

Суходубова І. В. Особливості адаптації законодавства України у контексті її інтеграції у Європейський Союз / І. В. Суходубова // Форум права. – 2013. – № 3. – С. 639–643 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/FP_index.htm_2013_3_105.pdf

Визначено концептуальні засади адаптації вітчизняного законодавства до норм права ЄС та розглянуто основні проблеми, які виникають при цьому з урахуванням сучасного стану розвитку правових відносин із Європейським Союзом. Обґрунтовується необхідність ухвалення додаткових правових актів на національному рівні, створення певних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правопорядку України.

Суходубова І.В. Особенности адаптации законодательства Украины в контексте ее интеграции в Европейский Союз

Определены концептуальные основы адаптации национального законодательства к нормам права ЕС и рассмотрены возникающие при этом проблемы с учетом современного состояния развития правовых отношений с Европейским Союзом. Обосновывается необходимость принятия дополнительных правовых актов на национальном уровне, создание определенных институциональных механизмов и осуществление соответствующих действий как на международном уровне во взаимоотношениях сторон, так и в правопорядке Украины.

Sukhodubova I.V. Characteristic Features of Adaptation of Legislation of Ukraine in the Context of Integration into the European Union

Conceptual fundamentals of adaptation of the national legislation to the standards of the EU legislation are defined and thus, the incipient problems are observed taking into consideration the modern state of development of legal relationships with the European Union. The necessity of approval of additional draft bills on the national level is substantiated, as well as creation of certain institutional mechanisms and implementation of corresponding actions both on the international level in interrelations of parties and in the maintenance of law and order in Ukraine.