

УДК 340.134

**І. Яковюк**, кандидат юридичних наук, доцент, заступник директора з наукової роботи НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України

## **Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення**

З моменту набуття незалежності України магістральним напрямом її зовнішньої політики було визначено курс на європейську інтеграцію. Безпосередньою правовою підставою для проведення широкомасштабних перетворень на законодавчому рівні стало підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною (далі — УПС), Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 р.<sup>1</sup>, яка відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Положення УПС щодо адаптації мали рамковий характер, а їх реалізація вимагала ухвалення правових актів, розробки необхідних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і у правопорядку України. Тому з метою імплементації вказаного міжнародного договору 11 червня 1998 р. Указом Президента України було затверджено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу»<sup>2</sup> (далі — Стратегія). Одним із основних напрямів інтеграційного процесу у Стратегії було визначено адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що полягає у «зближенні із сучасною європейською системою права» шляхом «реформування її правової системи та поступового приведення у відповідність із європейськими стандартами» у 16 пріоритетних напрямках, окреслених ч. 2 ст. 51

<sup>1</sup> Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794.

<sup>2</sup> Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

УПС. Закріплення цієї норми обумовлено тим, що у правовій державі не може бути інших засобів втілення пріоритетів політики, окрім правових<sup>1</sup>.

Оскільки Стратегія мала загальний характер, Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС<sup>2</sup>, а Верховна Рада України в 2002 р. прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>3</sup> та в 2004 р. — Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»<sup>4</sup>, 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.

Хоча в Україні існує розвинута нормативна база, що регулює питання здійснення адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС, на законодавчому рівні залишається остаточно невирішеною проблема визначення концептуального змісту поняття «адаптація законодавства», її сутнісних елементів та ступеня ідентичності законодавства України з нормами права ЄС як результатом здійснення процесу адаптації. Саме тому вивчення правової природи адаптації законодавства України до законодавства ЄС та внесення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України вбачається актуальним завданням вітчизняної науки та має важливе значення для

<sup>1</sup> Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі / О. Л. Євглевська // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. — Х. : Право, 2009. — Вип. 17. — С. 122.

<sup>2</sup> Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : постанова Каб. Міністрів України від 16.07.1999 р. № 1496 // Офіц. вісн. України. — 1999. — № 33. — Ст. 1735.

<sup>3</sup> Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV // Офіц. вісн. України. — 2002. — № 50. — Ст. 2233.

<sup>4</sup> Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.

практики державотворення у контексті набуття членства в Європейському Союзі.

Складність дослідження особливостей адаптації законодавства пов'язана з тим, що адаптація — це тривалий динамічний процес, визначена послідовність взаємопов'язаних дій щодо зміни існуючого правопорядку, кожна ланка якого логічно пов'язана з іншими елементами, що разом формують програму саморозвитку правової системи. Тому, вирішуючи завдання щодо адаптації законодавства, держава фактично визначає свій шлях розвитку. Процеси адаптації є проявом динамічного — на відміну від «звичайного» умовно статистичного, еволюційного — виміру права, способом реалізації ще однієї (на додаток до основної — регулюючої) функції права, а саме — його модернізуючої функції, що актуалізувалась на новому витку суспільного прогресу з новою силою<sup>1</sup>. Варто погодитися, що в ситуації обмежених ресурсів держави і суспільства мета адаптації законодавства буде досяжною настільки, наскільки ефективним виявиться її механізм (останній включає інституційну і матеріальну частину). Саме через нього стан прогресу, з яким пов'язуються зміни законодавства, набуває рис вираженої і реальної програми.

На позначення процесів, пов'язаних із приведенням національного права у відповідність із правом ЄС, у юридичній науці використовується достатньо широкий арсенал термінів, а саме: адаптація<sup>2</sup>, апроксимація<sup>3</sup>,

<sup>1</sup> Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі / О. Л. Євглевська // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 123.

<sup>2</sup> Євглевська О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі / О. Л. Євглевська // Державне будівництво та місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 118–129; Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. М. Рудой. – Х., 2004. – 20 с.; Омельченко О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Л. Омельченко. – К., 2010. – 19 с.

<sup>3</sup> Вишняков О. К. Правова апроксимація України до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу: підсумки і перспективи / О. К. Вишняков // Європейські студії і право. – 2010. – № 1. – Режим доступу: [http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010\\_1/10voksp.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_1/10voksp.pdf)

гармонізація<sup>1</sup>, зближення<sup>2</sup>, імплементація<sup>3</sup>, інтеграція<sup>4</sup>, рецепція<sup>5</sup>, трансформація<sup>6</sup>, узгодження<sup>7</sup>, уніфікація<sup>8</sup> тощо.

Серед наведених юридичних категорій поняття «інтеграція» є найширшим. Сучасні підходи щодо змісту поняття «інтеграція» як правової категорії у переважній більшості збігаються у тому, що під нею розуміється процес, за допомогою якого держави передають право реалізації частини своїх суверенних прав на користь створюваної єдиної інституційної структури для забезпечення реалізації їх спільних інтересів за

<sup>1</sup> Андрейцев В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України та Європейського Союзу / В. І. Андрейцев // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матеріали наук.-практ. конф., жовт. 1998 р. – К., 1998. – С. 82–86; Лаба О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991–2004 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Лаба. – К., 2005. – 21 с.; Яценко К. В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. В. Яценко. – К., 2005. – 20 с.

<sup>2</sup> Петров Р. А. Сближение законодательства как элемент секторального сотрудничества между Европейским Союзом и Швейцарией: уроки для Украины / Р. А. Петров // Європейські студії і право. – 2011. – № 2. – С. 1–12; Турченко О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с.

<sup>3</sup> Брацук І. З. Імплементація права Європейського Союзу в національних правових порядках держав-членів : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. З. Брацук. – Х., 2011. – 20 с.; Муравйов В. Правові засади імплементації положень права Європейського Союзу у правовому порядку України / В. Муравйов // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : зб. наук.-практ. матеріалів. – К. : ТОВ АТОПОЛінк, 2005. – Вип. 4. – С. 13–18.

<sup>4</sup> Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.

<sup>5</sup> Мельник З. П. Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. П. Мельник. – К., 2009. – 18 с.; Ткаченко С. В. Рецепція права: идеологический компонент / С. В. Ткаченко. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.

<sup>6</sup> Бірюков Р. М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. М. Бірюков. – О., 2011. – 20 с.

<sup>7</sup> Павлюк Т. Узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС: досвід для України / Т. Павлюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2011. – Вип. 22. – С. 348–356.

<sup>8</sup> Руденко О. В. Уніфікація міжнародного приватного права в Європейському Союзі : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Руденко. – К., 2007. – 18 с.; Граціанов А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – 18 с.

допомогою норм права<sup>1</sup>. Як зазначає Б. М. Топорнін, термін «інтеграція» прийшов на зміну поняттю «міжнародне співробітництво», яке не відображало сутності нових інтенсивних форм співпраці держав<sup>2</sup>.

У преамбулі Договору про Європейський Союз 1992 р. інтеграція визначена метою заснування і функціонування останнього шляхом утворення «як ніколи тіснішого союзу народів Європи». Отже, інтеграція розглядається як безперервний процес поглиблення співробітництва країн у межах ЄС для запровадження міцного об'єднання держав-членів. Правова інтеграція полягає у виробленні єдиних загальноєвропейських правових стандартів, узгодженні розрізних правових систем держав-членів до вказаних стандартів, уніфікації правового регулювання в межах Союзу та приведенні норм права третіх держав, що обрали євроінтеграційний вектор, у відповідність до загальної правової системи ЄС як обов'язкової умови інтегрування.

Поняття імплементації є також достатньо широким за своїм змістом. Більшістю вчених воно розуміється як спеціальна законодавча процедура перетворення норм міжнародного права на норми внутрішнього права. А в тих країнах, що не визнають принципу верховенства норм міжнародного права щодо норм національного права, імплементація виступає єдиним способом забезпечення у внутрішньому праві виконання державою її міжнародно-правових зобов'язань<sup>3</sup>. Основними способами імплементації міжнародно-правових норм є трансформація, що полягає в повній переробці тексту міжнародно-правового акта чи окремих його статей зі збереженням суті змісту відповідної норми міжнародного права із прийняттям на цій основі норм внутрішнього права; рецепція, тобто текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми у статті нормативно-правового акта; відсилання — вказівка у внутрішньодержавному нормативно-правовому

<sup>1</sup> Волошин Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської міждержавної інтеграції: проблеми теорії і практики : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – К., 2010. – 32 с.; Ильин Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М., 2002. – 164 с.; Киреева С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. – Астрахань, 2006. – 499 с.; Сюр Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – К., 2006. – 20 с.

<sup>2</sup> Топорнін Б. Н. Европейское право : учебник / Б. Н. Топорнін. – М. : Юристь, 1998. – С. 14.

<sup>3</sup> Гавердовский А. С. Имплементация норм международного права / А. С. Гавердовский. – К. : Вища школа, 1980. – С. 18.

акті на норми міжнародного права, що регулюють відсильні правовідносини. Такі способи імплементації використовуються як у державах-членах ЄС, так і в тих державах, що взяли на себе зобов'язання перед Союзом відповідно до двосторонніх або багатосторонніх міжнародних договорів. У вітчизняних наукових дослідженнях для характеристики процесу приведення національного законодавства країни у відповідність до правопорядку ЄС найчастіше застосовуються спеціальні терміни «адаптація», «апроксимація» та «гармонізація». Аналіз юридичної літератури показує, що досить часто саме ці терміни використовуються як рівнозначні або підвиди один одного<sup>1</sup>. Звичайно, така ситуація не сприяє ефективному вирішенню окресленого завдання та потребує з'ясування співвідношення вказаних вище понять.

Не в останню чергу певна термінологічна плутанина відбувається через неякісний переклад текстів міжнародно-правових актів українською мовою. Так, в офіційній україномовній редакції УПС використовуються такі поняття, як «зближення» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «наближення» (ст. 60); «адаптація» (ч. 1 ст. 53, ст. 77). В англійській редакції УПС<sup>2</sup> використовуються відповідно поняття «approximation» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «gradual approximation» (ст. 60); «adaptation» (ч. 1 ст. 53, ст. 77)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> У вітчизняному законодавстві у поодиноких випадках поряд із поняттям «адаптація» використовується поняття «гармонізація». Зокрема, йдеться про постанову Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку використання коштів, передбачених у державному бюджеті для гармонізації національних стандартів з міжнародними та європейськими» від 28.09.2011 р. № 1009; Наказ Міністерства охорони здоров'я «Про утворення робочої групи з метою опрацювання переліку нормативних документів з питань здійснення контролю якості при заготівлі крові та її компонентів, переробки їх на препарати та гармонізації цих документів до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2005 р. № 117 тощо.

<sup>2</sup> Partnership and cooperation agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part // Official Journal. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

<sup>3</sup> Поняття «апроксимація» («approximation») міститься також в англійських Угодах ЄС про партнерство і співробітництво з іншими державами. Зокрема, з Азербайджаном (статті 43, 54, 67 УПС 1996 р.), Вірменією (статті 43, 53, 65 УПС 1996 р.), Російською Федерацією (статті 40, 55 УПС 1994 р.) тощо. Див.: Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. 1996 // Official Journal. – 1999. – № L 246 (17.09.1999). – P. 3–51; Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. 1996 // Official Journal. – 1999. – № L 239 (09.09.1999). – P. 3–50; Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part 1994 // Official Journal. – № L 327 (28.11.1997). – P. 3–69.

Крім того, у франкомовному тексті УПС<sup>1</sup>, який є також автентичним, поняття «удосконалення законодавства», що міститься у ч. 3 ст. 63, вживається як «l'adaptation des législations»; « поступове зближення » за ст. 69 — «adapter progressivement»; «адаптація» за ст. 77 — «l'adaptation». Таким чином, за змістом УПС поняття «апроксимація» запозичене з англomовної редакції вказаного міжнародного договору та є синонімічним поняттю «адаптація», що характеризує процес поступового зближення, приведення у відповідність законодавства України до норм права ЄС.

Слід зазначити, що поняття «гармонізація» не використовується в УПС. У той же час, якщо звернутися до установчих договорів ЄС, то саме вони активно оперують терміном «гармонізація» (ч. 5 ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 79, ч. 2 ст. 83, ст. 84, 113 Договору про функціонування ЄС (далі — ДФЄС)). Аналіз змісту установчих договорів ЄС дозволяє зробити висновок, що поняття «гармонізація» характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, що відбуваються в межах Європейського Союзу та є статутним обов'язком виключно держав-членів. У свою чергу адаптація також характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, однак вона відбувається за межами Євросоюзу та стосується третіх держав у зв'язку із реалізацією ними зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію. У нормативно-правових актах України законодавець також надає перевагу терміну «адаптація» при визначенні процесу наближення вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Відмінність правової природи обов'язку гармонізувати національне законодавство держави-члена до права ЄС відповідно до установчих договорів Союзу та міжнародно-правового зобов'язання третіх держав щодо адаптації національного законодавства простежується у випадку їх порушення. Так, у разі нездійснення гармонізації законодавства держави-члена до відповідних норм права ЄС, зокрема у формі директив, держава-член може бути притягнена до юридичної відповідальності шляхом накладання на неї фіскальних санкцій у вигляді штрафу та/або пені. Як крайній захід передбачено призупинення певних прав відповідної держави-члена, включаючи право голосу представника її уряду в Раді ЄС, з урахуванням вимог, передбачених ст. 7 Договору

<sup>1</sup> Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part 1994 // Journal officiel. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

про ЄС. У випадку неналежної адаптації державою-претендентом на вступ до ЄС свого національного законодавства, вона не підлягатиме жодним штрафним санкціям з боку Союзу. Проте вказана обставина може мати політичні наслідки, оскільки ЄС здатний переглянути перспективи членства такої держави у його складі.

У праві ЄС гармонізацію у широкому розумінні визначають як заміну різних національних політик єдиною спільною політикою Союзу у відповідній сфері. У вузькому розумінні гармонізація у праві ЄС — це предметне наближення національних правових приписів до встановлених Союзом стандартів шляхом скасування відмінностей у національному законодавстві<sup>1</sup>.

Гармонізація передбачає процес спільного, узгодженого розвитку національних законодавств, усунення існуючих між ними суперечностей та формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень з метою зближення правових систем. Таке зближення через низку об'єктивних чинників (політико-правова унікальність держави) не досягає ступеня абсолютної ідентичності права держав-членів та права ЄС. При цьому в Союзі як спосіб зближення законодавства застосовується також уніфікація. Остання реалізується за допомогою ухвалення нормативних актів у вигляді регламентів, які містять імперативні норми поведінки і не передбачають додаткового узгодження з ними актів національного законодавства.

В. Кааль за інтенсивністю гармонізації виділяє її чотири форми: абсолютну, повну, часткову та мінімальних стандартів<sup>2</sup>. При абсолютній гармонізації державам-членам ЄС заборонено приймати національне законодавство, яке не узгоджується з нормами права ЄС. При повній гармонізації законодавець держави-члена ЄС може приймати національне законодавство, відмінне від загальноєвропейського, однак лише як передбачений виняток. Часткова гармонізація виражається у формі вибіркової або факультативної гармонізації. При вибірковій — держави-члени зобов'язані дотримуватися норм права ЄС відносно товарів

<sup>1</sup> Schweitzer M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerepunkt EG* / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.

<sup>2</sup> Див.: Головка О. І. Механізм адаптації законодавства європейських держав до правових стандартів Європейського Союзу / О. І. Головка // *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України* / за ред. В. Н. Денисова. – К. : Юстініан, 2006. – С. 557.



і послуг, але стосовно національного товаровиробника можуть залишити чинним національне законодавство. При факультативній гармонізації національний законодавець має право, а не обов'язок щодо узгодження законодавства. Тому він може залишити чинними норми національного законодавства, не приводячи їх у відповідність із правом ЄС. Гармонізація у формі мінімальних стандартів встановлює лише необхідний мінімум захисту або правового регулювання на рівні ЄС, а держави-члени з урахуванням цього мають право приймати суттєво відмінне законодавство.

Очевидно, що використання тієї чи іншої форми гармонізації законодавства залежить від конкретної сфери правовідносин, щодо якої діє конкретний тип співвідношення повноважень Союзу та держав-членів. Так, абсолютна гармонізація вимагається в межах виключної компетенції Союзу, де відбувається максимальне обмеження самостійної реалізації суверенних прав та особливо яскраво виявляється наддержавний компонент. Відтак держави-члени не можуть самостійно здійснювати відмінну від ЄС законодавчу діяльність та ухвалювати відповідні юридично обов'язкові акти. Абсолютна гармонізація здійснюється у сферах, окреслених ч. 1 ст. 3 ДФЄС: митний союз; встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика — для держав-членів зони євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики у сфері рибальства; спільна торговельна політика.

Повна гармонізація, виходячи з підходу В. Кааля, також здійснюється у межах виключної компетенції ЄС, однак на підставі закріплення норми ч. 1 ст. 2 ДФЄС, держави-члени мають право самостійно приймати нормативно-правові акти, які не узгоджені з нормами ЄС, за умови отримання спеціальної згоди з боку Союзу. Крім того, у сферах, що є досить чутливими з позицій забезпечення державного суверенітету, держави-члени в окремих випадках звільняються від обов'язку проводити гармонізацію, що скоріше вважається винятком із загального правила.

Протилежною виключній компетенції є компетенція паралельна (ч. 5 ст. 2 ДФЄС). У межах цієї компетенції держави-члени зберігають усю повноту законодавчої влади, а роль Союзу зводиться лише до підтримання і координації або доповнення законодавчих заходів держав-членів шляхом надання відповідних рекомендацій. Йдеться про сфери: охорони та зміцнення здоров'я людини; промисловості; культури; ту-

ризму; освіти, професійного навчання, молоді та спорту; цивільного захисту; адміністративного співробітництва (ст. 6 ДФЄС). Таким чином, правові акти ЄС у сферах паралельної компетенції не тягнуть за собою гармонізації законів або підзаконних актів держав-членів. Тобто в даному разі ми можемо назвати таку гармонізацію лише умовно факультативною або вибірковою, вона скоріше є допоміжною.

Сфери відання Союзу, що не охоплюються виключною або паралельною компетенцією, вважаються конкуруючими або сумісними для ЄС та держав-членів. Йдеться про внутрішній ринок; соціальну політику; економічну, соціальну та територіальну єдність; сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; довкілля; захист прав споживачів; транспорт тощо (ст. 4 ДФЄС).

Особливістю сумісної компетенції є те, що в зазначених сферах і Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти. Проте з урахуванням одного з основоположних принципів права ЄС — принципу субсидіарності Союз має право приймати у цих сферах нормативно-правові акти тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти відповідного результату на внутрішньодержавному рівні<sup>1</sup>. При цьому доцільність здійснення нормативного регулювання на рівні ЄС обумовлюється масштабами або результативністю запропонованих заходів ЄС. Отже, у сфері конкуруючої (сумісної) компетенції обов'язок щодо гармонізації законодавства у держав-членів виникає лише у разі прийняття відповідних норм права ЄС. Отже, таку гармонізацію не можна вважати вибірковою, оскільки обов'язковість її здійснення обумовлена принципом субсидіарності.

Таким чином, підхід, запропонований В. Каалем, становить певний науковий інтерес, однак не узгоджується з особливостями типів (форм) співвідношення повноважень Союзу та держав-членів. На нашу думку, з урахуванням ступеня обов'язковості проведення гармонізації її доцільно розглядати як *обов'язкову* у сферах виключної компетенції ЄС, *допоміжну (факультативну)* — в межах паралельної компетенції ЄС та *гармонізацію за умови дії принципу субсидіарності на користь*

<sup>1</sup> Бартечев С. А. Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе / С. А. Бартечев // Моск. журн. междунар. права. – 2004. – № 3 (55). – С. 175–196; Яковюк І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

ЄС — у конкуруючій (сумісній) компетенції держав-членів. У цьому зв'язку зазначимо, що ступінь обов'язковості адаптації законодавства третіх країн до права ЄС не є таким варіативним, про що ми зазначимо нижче.

На відміну від масштабів гармонізації законодавства держав-членів ЄС обсяг законодавства третіх країн, що підлягає адаптації, визначається інакше. Він залежить від визначених за взаємною згодою напрямів співпраці, рівня співробітництва сторін та особливостей правового статусу третьої держави (держава-партнер, держава-сусід, держава-заявник, держава-кандидат) на підставі відповідних міжнародних угод.

Як правило, положення угод, які стосуються адаптації національного законодавства асоційованих країн з правом ЄС, мають характер як «твердих», так і «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження<sup>1</sup>. Проте при визначенні самих сфер, що потребують адаптації, враховується особливий характер відносин Союзу з конкретною країною, хоча певні сфери, зокрема, захист права інтелектуальної власності, законодавство у галузі конкуренції закріплені у всіх без винятку угодах про асоціацію.

При здійсненні адаптації усі асоційовані держави мають справу з одними і тими самими актами ЄС. Однак на практиці має місце вибіркового підхід, коли для окремих асоційованих країн залежно від визначених угодою цілей та сфер співробітництва з усієї маси *acquis communautaire* ЄС спеціально відбираються ті акти, реалізація яких повинна забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань<sup>2</sup>.

Адаптація законодавства країн, що прагнуть набути членство в ЄС, щодо яких Союз офіційно не надав оцінку стану готовності інтегруватися до ЄС (держави-сусіди, держави-заявники), має більш обмежений характер, оскільки вона стосується набагато меншої кількості актів Союзу та охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери співробітництва.

Виходячи з аналізу досвіду співпраці третіх країн з ЄС, В. І. Муравйов виділяє такі основні способи зближення їх національного права з правом ЄС. По-перше, це прийняття національних правових

<sup>1</sup> Zemanek K. Is the Term «Soft Law» Convenient. – In *Liber Amicorum* : Professor Ignaz Seidl – Hohenveldern / Edited by Hafner G., Loible G., Rest A., Sucharia-Behrmann L., Zemanek K. – The Hague 1998. – P. 843–862.

<sup>2</sup> Preston C. Poland and EU Membership : Current Issues and Future Prospects / C. Preston // *Journal of European Integration*. – 1998. – V. 21, № 2. – P. 153.

актів, які враховують в тій чи іншій мірі положення права ЄС. Другий спосіб передбачає приєднання країни-не члена ЄС до міжнародних угод, що є обов'язковими для ЄС та його держав-членів. Третім способом виступає інкорпорація у національне право правових актів ЄС. Ще одним способом є взаємне визнання сторонами діючих у кожній з них стандартів (хоча насправді відбувається лише одностороннє визнання з боку третьої держави. — *І. Я.*). Нарешті як спосіб узгодження може використовуватися паралельне ухвалення країнами нормативних актів, які є ідентичними або схожими за своїм змістом з актами ЄС<sup>1</sup>.

Виходячи зі змісту угод ЄС про партнерство і співробітництво з третіми державами<sup>2</sup>, можна зазначити, що вони стосуються відносно широких сфер правового регулювання. Сфера їх дії глибоко проникає у внутрішню політику та законодавство сторін, що вимагає від урядів держав здійснення далекосяжних зусиль з адаптації внутрішнього законодавства в різних напрямках.

На підставі угод про партнерство і співробітництво створюються сумісні органи співробітництва, що здійснюють оцінку стану виконання сторонами взаємних зобов'язань, у тому числі адаптованості третіми державами свого законодавства у відповідних сферах. Проте за юридичною силою такі висновки мають політико-рекомендаційний характер та охоплюються поняттям «м'якого права». У разі неврахування або неповного врахування положень таких рекомендацій вказане буде свідчити про неналежне виконання сторонами взятих на себе зобов'язань. Якщо третя держава належним чином не здійснює адаптацію свого законодавства з правом ЄС, вказана обставина може створити перешкоди у подальшому процесі її інтеграції до ЄС, проте не спричиняє накладання жодних юридичних санкцій на таку державу.

Сфери, в яких здійснюється адаптація, визначаються безпосередньо під час переговорів щодо укладання таких угод. При цьому треті держави з огляду на принциповість деяких зі своїх національних інтересів можуть висловити певні захисні застереження щодо неможливості прийняття деяких із положень правопорядку ЄС. Тобто конкретний

<sup>1</sup> Муравйов В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейсько-го Союзу з третіми країнами : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – С. 242.

<sup>2</sup> Окрім України, такі угоди укладено з Російською Федерацією 24.06.1994 р., Республікою Молдова 28.11.1994 р., Казахстаном 23.01.1995 р., Киргизстаном 09.02.1995 р., Узбекистаном 21.06.1996 р., Вірменією 22.04.1996 р., Азербайджаном 22.04.1996 р., Грузією 22.04.1996 р., Таджикистаном 11.10.2004 р.

зміст *acquis communautaire* може відрізнятися залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва.

Слід зазначити, що гармонізація та адаптація законодавства суттєво відрізняється здатністю сторін впливати на правопорядок один одного. Так, у випадку адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС цей процес є одностороннім. Такі держави не здатні впливати на механізм нормоутворення в системі ЄС, не спроможні змінювати норми права ЄС та створювати з державами-членами спільний правовий простір Союзу. Отже, відбувається лише залучення третіх держав до вже існуючого правопорядку ЄС. Держави-кандидати під час інтегрування до ЄС також не можуть висувати жодних вимог до Союзу як умову свого вступу. Діє принцип: «Союз не корегується під кандидатів на вступ», приєднання здійснюється до всіх положень установчих договорів «як вони є».

У свою чергу держави-члени під час гармонізації законодавства як «господарі» установчих договорів ЄС здатні суттєво впливати на правопорядок Союзу. Механізми правового регулювання інтеграційних процесів у ЄС характеризуються перенесенням юридичних концепцій і методів з їх внутрішньодержавного права на загальноєвропейський рівень. Згодом саме ці концепції та прийоми, перенесені з національних правових систем у право ЄС, повертаються у новій якості у внутрішньодержавне право, характеризуючись наднаціональними особливостями<sup>1</sup>. У процесі гармонізації відбувається узгодження та прийняття правових принципів і концептуальних підходів різних держав до встановлення одноманітного правового порядку. Таким чином, право ЄС виступає продуктом компромісу його держав-членів.

Указані принципові відмінності між механізмами приведення законодавства держав-членів та третіх держав до норм права ЄС доводять доцільність використання їх різного найменування в межах ЄС («гармонізація») та поза ним («адаптація»). Запропоноване нами співвідношення термінів «адаптація» та «гармонізація» сприятиме розкриттю сутності та динамічного характеру взаємодії національної правової системи із правовою системою ЄС, що є регіональною та наднаціональною. Крім того, розмежування термінів як наслідок розрізнення за змістом і сутністю процесів, що відбуваються, з одного боку, між

<sup>1</sup> Трагнюк О. Я. Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції / О. Я. Трагнюк // Державне будівництво і місцеве самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 139.

національними правовими системами в межах ЄС як замкнутої системи, а з другого — між національною правовою системою країни-претендента і правовою системою ЄС, є засобом відображення характеру взаємодії між правовими системами різного рівня.

**Яковюк І. Адаптація и гармонизация законодательства в условиях европейской интеграции: проблема соотношения**

В статье рассматриваются проблемы правовой интеграции государств Европейского Союза, а также стран, стремящихся войти в ЕС. Анализируется содержание процессов гармонизации национального права в рамках ЕС и адаптации законодательства государств-кандидатов и стран-соседей к законодательству ЕС, раскрывается соотношение указанных процессов.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, европейская интеграция, гармонизация законодательства, адаптация законодательства.

**Yakoviuk I. Adaptation and Harmonization of Legislation in the Context of European Integration: the Problem of Correlation**

The article deals with the problems of legal integration of the European Union member states and the states trying to join it. The contest of the processes of national law harmonization within the EU and adaptation of candidate's and neighboring countries legislation to that of the EU is analyzed; the correlation between these processes is determined.

**Keywords:** European Union, European integration, harmonization of legislation, adaptation of legislation.