

УДК 340.5(061.1ЄС:477)

С.М. Стременовський,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри правознавства
Міжнародного приватного університету імені Пилипа Орлика

НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ АДАПТАЦІЇ НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

Анотація. У статті досліджуються погляди фахівців щодо змісту та аналізу реалізації Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Розглядаються наукові дискусії з цих питань. Аналізуються підходи до визначення основних термінів в зазначеній сфері.

Ключові слова: нормативно-правові акти, законодавство, адаптація, гармонізація, Європейський Союз.

Постановка проблеми. Адаптація нормативно-правових актів (НПА) України до законодавства ЄС — це їх поетапне розроблення, прийняття та впровадження з урахуванням європейського законодавства. Адаптація відбувається відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV (Загальнодержавна програма) [1]. Адаптація є процесом приведення законів України та інших НПА у відповідність з *acquis communautaire*, яка є правовою системою ЄС, включає його акти законодавства та інші правові документи Європейського Співтовариства. Оперативне оновлення вітчизняного законодавства до європейських стандартів зумовлене низками цілей, основними із них О. Чорномаз виділяє: набуття Україною членства в ЄС; проведення адміністративної, якісної судової реформи; утвердження вер-

ховенства права та демократизація суспільних процесів; сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС; залучення іноземних інвестицій тощо; а також необхідність оновлення суперечливого, нестабільного, недосконалого вітчизняного законодавства [2, с. 192].

Стан дослідження. Проблема адаптації НПА України до права ЄС активно розглядається в юридичній науці. Зазначену проблематику досліджують: В. Бутрименко, Н. Гнидюк, І. Грицяк, Г. Друзенко, Н. Железняк, Ю. Капіца, В. Мотиль, М. Микієвич, О. Миколенко, В. Муравйов, О. Рудік, Т. Серета, О. Чорномаз, М. Федун, С. Шевчук, І. Яковлюк та ін. Однак загальний стан дослідження адаптації НПА до європейських стандартів потребує більшого узагальнення з метою виділення недостатньо аналізованих аспектів та сфер цього процесу.

Мета. Поставлене завдання розглянути наукові підходи щодо дослідження

фахівцями різнобічних аспектів адаптації НПА України законодавству ЄС та проблем її реалізації.

Виклад основного матеріалу.

Насамперед розглянемо визначення терміну «адаптація». Однозначної позиції фахівців щодо доцільності його використання не має. Дискусію з цього питання розглядають більшість правників, наводяться такі пропозиції щодо означення досліджуваного процесу як: «адаптація», «гармонізація», «наближення», «апроксимація», «конвергенція» [3, с. 194]. Іншими термінами, які використовуються з цього приводу є: «зближення», «імплементация», «інтеграція», «рецепція», «трансформація», «узгодження», «уніфікація» [4, с. 16-17].

М. Федунь приходиться до висновку: якщо Україна не є державою-членом ЄС, не бере участі в нормотворчих процесах на його рівні, і процес наближення її законодавства до законодавства ЄС має більше односторонній характер, то найбільш вдалим буде використання терміну «адаптація» [3, с. 194]. Таку ж позицію займає С. Гришак, констатує, що використання терміну «адаптація» є цілком правильним та обґрунтованим, відповідає його розумінню у юридичній науці та законодавстві України, під нею слід розуміти процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [5, с. 276]. На думку І. Яковюка, приведення законодавства держав-членів та третіх держав до норм ЄС переконливо доводить доцільність використання різних найменувань таких процесів: у межах ЄС це буде гармонізація, а поза ним — адаптація, таким чином буде розкриватися співвідношення цих термінів, що сприятиме з'ясуванню сутності та динамічного характеру взаємодії

національної системи правової системи із правовою системою ЄС [4, с. 34]. Вважаємо таку позицію цілком слушною.

Законодавство ЄС, відповідно до якого відбувається адаптація вітчизняних НПА, складається з: Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р., Договору про заснування Європейського товариства по атомній енергії 1957 р., Єдиного європейського акта 1986 р., Маастрихтського договору 1992 р., Амстердамського договору 1997 р., Ніщського договору 2000 р., з наступними змінами та доповненнями; а також документів вторинного законодавства: директив, регламентів, рішень, рекомендацій, спільних стратегій, спільних позицій, спільних дій та інших актів нормативного характеру, які приймаються інститутами ЄС; рішень Суду ЄС, в яких дається офіційне тлумачення відповідних правових норм. Відповідно до їх правових положень повинно бути адаптоване законодавство України, насамперед НПА у найбільш пріоритетних сферах суспільного розвитку.

До основної проблеми правової адаптації вітчизняного права фахівці відносять необхідність визначення того, що саме підлягає адаптуванню і до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація. І. Яковюк вказує на необхідність враховувати, що за тлумаченням Суду ЄС *acquis communautaire* є сукупністю правових норм та норм рекомендаційного характеру, однак в силу різних обставин вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента права ЄС. Окрім того, досягти стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства — це не механічне копіювання, воно здійс-

нюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки [4, с. 41-42].

В. Бутрименко виділяє п'ять етапів приведення НПА у відповідність до чинного законодавства, а також до законодавства ЄС. Ними є перегляд тих НПА, які були: 1) видані до прийняття Акта проголошення незалежності України; 2) прийняті суб'єктами нормотворення до запровадження державної реєстрації НПА; 3) зареєстровані в установленому чинним законодавством порядку; 4) видані суб'єктами нормотворення до прийняття Конституції України; 5) видані суб'єктами нормотворення з метою приведення їх у відповідність до чинного законодавства України та адаптації до права ЄС. Нагальними проблемами адаптації В. Бутрименко називає: створення належної організації цієї роботи з боку юридичних служб суб'єктів нормотворення; встановлення координації роботи з перегляду НПА структурними підрозділами та надання їм необхідної допомоги з правових питань юридичною службою суб'єкта нормотворення; підвищення рівня правової експертизи НПА, враховуючи відповідні директиви ЄС та міжнародні стандарти [6].

В юридичній літературі називаються види правової експертизи, які безпосередньо пов'язані із адаптацією законодавства України до права ЄС, це: експертиза на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколами до неї, з урахуванням практики Європейського Суду з прав людини; експертиза на відповідність міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких дала ВРУ; експертиза на відповідність *acquis communautaire*. Проблемою є відсутність певних рекомендацій у законодавстві щодо порядку про-

ведення експертизи на відповідність міжнародним договорам та *acquis communautaire*, а також відповідних форм висновку [7, с. 291].

О. Миколенко застерігає від необгрунтованого запозичення правових інститутів іноземних держав, без врахування схожості задіяних типів права, меж збігу предмета їх правового регулювання, системи права країни, інформації про практику перейнятого правового матеріалу, рівня наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці. Зазначене, на думку науковця, може призвести до руйнування національної правової культури. Адаптація законодавства не повинна автоматично означати і інтеграцію національної юридичної науки [8, с. 154].

Аналіз процесу адаптації вітчизняного законодавства дозволяє науковцям визначити його недоліки в практичній роботі та запропонувати шляхи їх усунення. Так, колективом авторів встановлено, що процес приведення у відповідність до правової системи ЄС НПА України у сфері охорони здоров'я потребує удосконалення шляхом розробки та впровадження комплексу заходів, спрямованих на поліпшення інституціонального, кадрового, фінансового та інформаційного забезпечення процесу адаптації. Також зроблено висновок, що підвищенню ефективності управлінських рішень щодо формування та реалізації пріоритетних напрямів європейської інтеграції у сфері охорони здоров'я сприятиме підготовка та затвердження наказу МОЗ України «Про організацію роботи з адаптації законодавства України з питань охорони здоров'я до законодавства Європейського Союзу» [9, с. 60].

Зауважимо, що процес адаптації НПА України до законодавства ЄС проходить досить інтенсивно, особливо

в пріоритетних галузях економіки, зокрема про це свідчить прийняття Закону України «Про ринок електричної енергії» від 13.07.2017 р. № 2019-VIII, яким відповідно до стандартів ЄС закріплено встановлення ринкових засад, а саме: 1) підприємства, які здійснюють розподіл електричної енергії, будуть організаційно відділені від виробників і постачальників; 2) недискримінаційний доступ до енергетичного ринку та недискримінаційне ставлення до користувачів визначено як основні засади діяльності; 3) запроваджена система двосторонніх договорів між учасниками ринку на постачання електроенергії на умовах вільних цін; 4) ринок «на добу вперед» і внутрішньодобовий ринок являтимуть собою біржу, на якій буде торгуватися електроенергія; 5) трейдерською діяльністю може займатися будь-який суб'єкт господарювання [10].

Концепцією Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС передбачене інституційне, організаційне, кадрове, інформаційне, наукове та фінансове забезпечення [11]. Його окремі аспекти та реалізація такої діяльності аналізуються в юридичній літературі.

Інституційне забезпечення Загальнодержавної програми після її затвердження розглядає В. Трюхан. Зокрема ним розглядається стан створення урядових та колегіальних органів з адаптації та вказується, що показники ними запланованих заходів залишаються вкрай низькими, це призводить до того, що Україна втрачає інституційні напрацювання у сфері європейської інтеграції, результатом такої діяльності маємо або ліквідацію, або значне скорочення штату таких органів [12, с. 232]. Інший погляд висловлює

Т. Білозерська, яка вважає, що на урядовому рівні функціонує достатньо надійний та ефективний інституційний механізм адаптації законодавства, який значною мірою відповідає поставленим завданням [13, с. 18].

І. Суходубовою наведені функції в досліджуваній сфері органів державної влади, які залучені до процесу адаптації: Президента України, Верховної Ради України (ВРУ), Кабінету Міністрів України (КМУ), Міністерства закордонних справ України, Міністерства юстиції України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України, Міністерства інфраструктури України та інших і водночас вказано на відсутність єдиного постійно діючого центрального органу державної влади, діяльність якого повинна зосереджуватися виключно на реалізації поставлених у вказаній сфері завдань [14, с. 889].

Найбільш узагальнений аналіз процесу створення уповноваженого державного органу з питань адаптації здійснює О. Зеркаль. Ним оцінена як незначна діяльність таких органів: Міжвідомчої координаційної ради, Національної ради, Уповноваженого України з питань європейської та євроатлантичної інтеграції, Центру європейського і порівняльного права, створеного на базі Центру Державного департаменту, Координаційної Ради з питань адаптації та деяких інших. У підсумку констатується, що український інституційний механізм у цій сфері чекає ще не одна зміна [15].

Організаційне забезпечення виконання Загальнодержавної програми передбачає: розроблення спільних для ВРУ та КМУ планів роботи; формування і реалізацію галузевих і регіональних програм співробітництва з

державами-членами ЄС, державами Центральної та Східної Європи з метою координації відповідної роботи та вивчення досвіду, набутого в цій сфері.

До проблемних практичних питань в організації процесу адаптації науковці відносять слабку координацію або майже повну її відсутність, зокрема між: виробленням політичних рішень у сфері європейської інтеграції та практичними завданнями у сфері адаптації; адаптацією законодавства, його впровадженням і подальшим моніторингом виконання; КМУ і ВРУ, зокрема її Комітетом з питань європейської інтеграції; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, задіяними в процесі адаптації; органами державної влади, задіяними в процесі адаптації та громадянським суспільством і міжнародними проектами [12, с. 235].

До організаційного забезпечення адаптації Концепцією Загальнодержавної програми також відноситься кадрове, інформаційне та наукове забезпечення; фінансування заходів, спрямованих на її виконання.

О. Бедова слушно зауважує, що наведені вище види забезпечення мають розглядатися окремо від організаційного, оскільки перелічені сфери є самостійними напрямками діяльності держави (існують відповідні окремі органи влади з відповідними на те повноваженнями). Науковець зауважує, що організаційне забезпечення адаптації законодавства та сама адаптація є різними типами діяльності, а тому й їх дії (процедури, заходи) будуть також різнитися. Перший тип має управлінський, а другий — адміністративний, виконавчий характер. Детальне вивчення суті організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС є важливим для його

розуміння та подальшого здійснення в Україні [16, с. 119].

Щодо кадрового забезпечення відмітимо, що в юридичній літературі неодноразово піднімається питання про необхідність підготовки значної кількості кваліфікованих фахівців з проблем європейського та національного права, які були б спроможними здійснити відповідний порівняльно-правовий аналіз актів України та ЄС, правильно визначити пріоритети адаптації, розробити відповідні заходи [13, с. 20]. З цієї метою повинна бути посилена робота з перегляду вузівських навчальних програм з юридичних питань адаптації, запровадження спеціалізації з питань законодавства ЄС, підвищення кваліфікації посадовців органів державної влади, впровадження для них програм вивчення іноземних мов та ознайомлення з юридичною термінологією ЄС.

Інформаційне та наукове забезпечення виконання Загальнодержавної програми включає, зокрема: наукові дослідження процесів уніфікації та гармонізації права в Україні та державах - членах ЄС, державах Центральної і Східної Європи, що є кандидатами у члени ЄС; організацію перекладу актів законодавства ЄС та надання консультацій з питань використання юридичної термінології та методології; постійне інформування органів державної влади про законодавство ЄС, зміни і доповнення до нього, забезпечення ефективного та повного доступу до європейських правових, бібліографічних та інших баз даних учасників процесу адаптації законодавства України.

До інших проблем, які мають бути подолані для ефективного впровадження адаптації НПА України до законодавства ЄС правники слушно відносять: безсистемність та фрагментарність процесу адаптації

законодавства України до вимог Європейського адміністративного простору; необхідність залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації євроінтеграційної політики; розширення і активізація наукових досліджень проблем адаптації законодавства та забезпечення впровадження наукових рекомендацій з цих питань у реальну практику [17].

Варті уваги пропозиції науковців щодо удосконалення процесу адаптації, вагомими на наш погляд, є такі: прийняти на загальнодержавному рівні акт із визначенням пріоритетних сфер та шляхів адаптації законодавства; створити або призначити відповідальним за загальний процес адаптації єдиний орган із закріпленням за ним функцій контролю та нагляду;

забезпечити опублікування постійних звітів відповідальних органів про стан адаптації; створити дієвий механізм належного врахування рекомендацій ЄС з метою припинення їхнього ігнорування або «сліпого виконання» [18, с. 5].

Висновки. Отже, українськими правниками активно аналізується стан адаптації нормативно-правових актів України до законодавства ЄС, досліджуються проблеми впровадження Загальнодержавної програми, пропонуються шляхи удосконалення цієї діяльності. Дискусійний характер зазначених наукових підходів дозволяє визначити найбільш оптимальні варіанти адаптації, усунути недоліки, виробити пропозиції посилення ефективності її реалізації.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
2. Чорномаз О.Б. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / О.Б. Чорномаз // Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки. — 2016. — №845. — С. 188-192.
3. Федунь М. Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері поводження з відходами / М. Федунь // Вісник Львівського університету. Серія : Міжнародні відносини. — 2014. — Вип. 36 (2). — С. 191-199.
4. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики / І.В.Яковюк // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2191/1/YAKOVIUK.pdf>
5. Грищак С.В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / С.В. Грищак // Форум права. — 2012. — №4. — С. 273-277.
6. Бутрименко В.В. Проблеми проведення нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади України до законодавства Європейського Союзу / В.В.Бутрименко // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: https://minjust.gov.ua/m/str_47
7. Стеценко А.І. Деякі аспекти експертизи нормативно-правових актів як частини процесу адаптації України до законодавства Європейського Союзу / А.І.Стеценко // Порівняльно-аналітичне право. — 2014. — №5. — С. 290-293.
8. Миколенко О.І. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу як соціально-правове явище / О.І. Миколенко // Правова держава. — 2016. — №22. — С. 151-158.
9. Слабкий Г.О. Перспективні напрями удосконалення стану адаптації законодавства з питань охорони здоров'я до законодавства Європейського Союзу / Г.О. Слабкий, С.В. Істомін, П.М. Лисенко // Економіка і право охорони здоров'я. — 2015. — №2. — С. 60-66.
10. Манжул І.В. Реформування ринку електричної енергії в контексті забезпечення енергетичної безпеки / І.В. Манжул // Науковий вісник Ужгородського національного університету. 2018. — Серія «Право». — Вип 48. — Том 1. — С. 39-43.

11. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: схвалено Законом України від 21.11.2002 N 228-IV [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-15>
12. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна — ЄС / В. Трюхан // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. — 2011. — № 4. — С. 230-241.
13. Білозерська Т.О. Інституційний механізм адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС / Т.О. Білозерська // Право і безпека. — 2007. — № 6. — № 2. — С. 15-21.
14. Суходубова І.В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* Європейського Союзу / І.В. Суходубова // Філософія права. — 2012. — № 4. — С. 885-891.
15. Зеркаль О.В. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС / О.В. Зеркаль // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://old.minjust.gov.ua/4748>
16. Бедова О.А. Сутність організаційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС / О.А. Бедова // Інвестиції: практика та досвід. — 2017. — № 6. — С. 117-120.
17. Пилипчук О. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: стан, проблеми, перспективи / О.В. Пилипчук // [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/22.pdf>
18. Пилипчук О.В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення / О.В. Пилипчук // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. — Х. : Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. — Вип. 3 (54). — С. 1-6.

Стременовский С.М.

Научные исследования адаптации нормативно-правовых актов к законодательству Европейского Союза.

Аннотация. Исследуются взгляды специалистов по содержанию и анализу реализации Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Рассматриваются научные дискуссии по этим вопросам. Анализируются подходы к определению основных терминов в указанной сфере.

Ключевые слова: нормативно-правовые акты, законодательство, адаптация, гармонизация, Европейский Союз.

S. Stremenovsky

Scientific studies on the adaptation of normative legal acts to the EU legislation.

Summary. The views of experts on the content and analysis of the implementation of the National Program of Adaptation of Ukrainian Legislation to the legislation of the European Union are researched. The scientific discussions on these issues are considered. The approaches to the definition of the basic terms in the given sphere are analyzed.

Keywords: legal acts, legislation, adaptation, harmonization, European Union.