

І. В. ЯКОВІУК

**АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО
ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПРОБЛЕМИ ТЕОРІЇ І ПРАКТИКИ**

I. V. YAKOVIUK

**ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION
TO LEGISLATION OF EUROPEAN UNION:
SOME THEORETICAL AND PRACTICAL ISSUES**

Яковюк И. В. Адаптация законодательства Украины к законодательству Европейского Союза: проблемы теории и практики

Научный доклад посвящен исследованию проблемы правовой интеграции Украины в Европейский Союз. Анализируется процесс оформления договорных отношений между Европейским Союзом и Украиной с целью правовой интеграции Украины в ЕС, а также адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС. В работе раскрывается соотношение понятий «правовая интеграция», «гармонизация», «унификация», «адаптация», «аппроксимация» и «сближение законодательства». Особое внимание в докладе уделено вопросам определения содержания гармонизации законодательства государств-членов ЕС и адаптации законодательства стран-кандидатов и государств-соседей к законодательству Европейского Союза как способам правовой интеграции, раскрытия соотношения между ними.

Yakoviuk I. V. Adaptation of Ukrainian Legislation to Legislation of the European Union: Some Theoretical and Practical Issues

The scientific report is devoted to the issues of the legal integration of Ukraine to the European Union. It is analyzed a process of fixation of treaty relations between the European Union and Ukraine aiming to integrate Ukraine towards the EU as well as adaptation of Ukrainian legislation to that of the EU. The author proposes a correlation between the notions «legal integration», «harmonization», «unification», «adaptation», «approximation» and «approximation of laws». Special attention is attended to the contest of harmonization of legislation of member-states of the EU and adaptation of legislation of candidate countries and neighboring countries to the legislation of the European Union as the instruments of legal integration; the author provide a correlation of these two notions.

З часу набуття незалежності Україною магістральним напрямом її зовнішньої політики був курс на європейську інтеграцію. Безпосередньою правовою підставою для проведення широкомасштабних перетворень на законодавчому рівні стало підписання та набрання чинності Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 р.¹ (далі – УПС), яка відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Принципового значення для розуміння характеру відносин між Європейським Союзом і Україною набувають положення ч. 1 ст. 51 УПС, в яких зазначається, що Сторони визнають важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством (Європейським Союзом) зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Таким чином, сторони дійшли висновку, що ефективність їх співпраці безпосередньо залежить від близькості законодавства України і ЄС.

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. При цьому форми, методи та строки² приведення національного законодавства України у відповідність до законодавства ЄС не були конкретизовані в УПС, а тому право їх вибору залишилося за нашою країною з огляду на економічну, політичну, соціальну ситуацію.

Загалом положення УПС щодо адаптації мали рамковий характер, а їх реалізація вимагала ухвалення правових актів, розробки необхідних інституційних механізмів та здійснення відповід-

¹ Угода про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. [Текст] // Офіц. вісн. України. – 2006. – № 24 (29.06.2006). – Ст. 1794.

² Єдиним винятком є сфера захисту прав на інтелектуальну власність, щодо якої Україні було надано п'ять років на виконання своїх зобов'язань за УПС.

них дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правопорядку України. Тому з метою імплементації вказаного міжнародного договору, у тому числі ст. 51 УПС, та для забезпечення реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу, всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття членства в Європейському Союзі 11 червня 1998 р. Указом Президента України №615/98 було затверджено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу»¹ (далі – Стратегія). Одним з 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 поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами» у 16 пріоритетних напрямках, окреслених ч. 2 ст. 51 УПС. Закріплення такої норми є цілком закономірним, адже, як зазначає О. Л. Євглевська, у правовій державі не може бути іншого шляху і засобів втілення пріоритетів політики, окрім правових².

У Стратегії в загальному вигляді були визначені «етапи правової адаптації» (насправді заходи з адаптації законодавства), що передбачали імплементацію Угоди про партнерство та співробітництво, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС. Разом з тим Стратегія мала загальний характер, оскільки не визначала конкретних заходів, що забезпечують адаптацію законодавства України, отож вона потребувала прийняття додаткових нормативних актів у цьому напрямі.

¹ Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 11.06.1998 № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24 (02.07.98). – Ст. 870.

² Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 122.

Тому в 1998 р. з метою інституційного забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу Постановою Кабінету Міністрів України було засновано Міжвідомчу координаційну раду¹. Як її найважливіші завдання визначено координацію діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; вироблення пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до норм і стандартів Європейського Союзу; розроблення рекомендацій до проектів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною, забезпечення реалізації основних документів Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом тощо. Крім того, у 1999 р. Президент України видав Указ №145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади»², згідно з яким Кабінет Міністрів України запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності і роботи органів виконавчої влади з адаптації законодавства. Відповідно до цього Указу на Міністерство юстиції України було покладено обов'язок щодо планування роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС та контролю за її здійсненням.

Того ж року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄСЗ, в якій

¹ Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 12.11.1998 № 1773 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 45 (26.11.98). – Ст. 1673.

² Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади [Текст] : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 6 (26.02.99). – Ст. 189.

³ Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 16.07.1999 № 1496 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.

деталізовано норми права ЄС, до яких повинно адаптуватися законодавство України; окреслено етапи адаптації законодавства та ті заходи, яким має надаватися перевага протягом їх дії; визначено особливості нормотворчої діяльності з адаптації законодавства; закріплено загальні заходи із впровадження адаптованого законодавства. Важливе значення для процесу адаптації законодавства України мала також комплексна Програма інтеграції України до Європейського Союзу¹, укладена з урахуванням досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також галузевих програм інтеграції України до ЄС, яка визначила конкретні напрями адаптації вітчизняного законодавства у кожній із сфер співробітництва відповідно до ч. 2 ст. 51 УПС. Одночасно з метою координації діяльності органів державної влади з питань забезпечення входження України до європейського правового простору при Президентові України було створено консультативно-дорадчий орган – Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу².

Такі законодавчі зміни були підтримані Європейським Союзом. Зокрема, у грудні 1999 р. на Гельсінському саміті ЄС схвалив Спільну стратегію щодо України³ – один із перших документів Союзу, що характеризував його ставлення до обраного Україною євроінтеграційного напрямку. Хоча «Спільна стратегія» відбивала лише спільну позицію Європейського Союзу і його держав-членів і стосовно України була одностороннім актом, вона спонукала до подальшої спільної взаємовигідної роботи ЄС та України. Крім того, зі змісту документів, прийнятих під час саміту, можна зробити висновок, що подальше позитивне

¹ Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 14. 09. 2000 № 1072/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

² Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 30.08.2000 № 1033/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481.

³ European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine [Текст] // Official Journal of the European Communities. – 1999. – L 331. – P. 1–9.

ставлення ЄС до інтеграції України можливе лише у разі активної адаптації вітчизняного законодавства до правового простору ЄС як першооснови інших державних перетворень.

На саміті глав держав-членів ЄС та США 14–16 червня 2001 р. у Гетеборзі (Швеція) ЄС перевів Україну із загального статусу «Зовнішні партнери» до рангу «Майбутнє Європи». Згодом, оцінюючи цей крок як позитивний сигнал щодо можливості набуття статусу держави-кандидата на вступ до ЄС, на Копенгагенському саміті (4 липня 2002 р.) Україна задекларувала намір розробити План-графік адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Європейського Союзу в пріоритетних сферах, де визначається погоджена з ЄС і чітко визначена у часових рамках послідовність здійснення адаптації у пріоритетних сферах. Ця політична заява була реалізована у Розпорядженні Президента України «Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які впливають із послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки»¹ закріпили послідовність практичних кроків державної влади в напрямі європейської інтеграції, серед яких адаптація законодавства України до законодавства ЄС посідала перше місце і мала бути здійснена протягом 2003–2007 рр.

Таким чином, на початку 2002 р. було прийнято значну кількість нормативних актів щодо адаптації законодавства України, однак відсутність спеціального закону значно ускладнювала як правотворчий, так і правозастосовний процес. У зв'язку з цим

¹ Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які впливають із послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002 - 2011 роки» [Текст]: Розпорядження Президента України від 12.06.2002 № 188/2002-рп // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 24 (27.06.2002). – Ч. 1. – Ст. 1157.

до процесу адаптації долучилася Верховна Рада України, яка в 2002 р. прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»¹ та в 2004 р. – Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»², 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.

У цілому після прийняття цих законів було прийнято ще понад 100 підзаконних нормативно-правових актів стосовно адаптації законодавства України до права ЄС. Водночас, попри велику джерельну базу із євроінтеграційного напрямку, нормативно-правові акти України у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення (наприклад, не враховано зміни, внесені до системи джерел права ЄС за Лісабонським договором 2007 р., до яких повинно адаптуватися законодавство України); значна їх кількість прийнята з порушенням правил законодавчої техніки (одним і тим самим термінам надається неоднакове значення, різні поняття вживаються як синоніми); не розкривається низка засадничих категорій (зокрема, нормативно невизначеними залишаються основоположні поняття «інтеграція» та «європейська інтеграція»); не здійснено

¹ Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 21.11.2002 № 228-IV // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 50 (27.12.2002). – Ст. 2233.

² Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29 (16.07.2004). – Ст. 367.

офіційного перекладу установчих договорів ЄС українською мовою; не вироблено єдиного державного стандарту, до якого має бути приведене українське законодавство, щоб відповідати нормам права ЄС, тощо. Цілком очевидно, що без цього, очевидно, неможливе належне здійснення заходів, спрямованих на реалізацію зазначеного пріоритетного зовнішньополітичного курсу України.

Окрім того, на законодавчому рівні залишається не вирішеною остаточно проблема концептуального змісту поняття «адаптація законодавства», її сутнісних елементів та ступеня ідентичності законодавства України і норм права ЄС як результату здійснення процесу адаптації. Саме тому вивчення правової природи адаптації законодавства України до законодавства ЄС та внесення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України є актуальним завданням вітчизняної науки та має важливе значення для практики державотворення у контексті набрання членства в Європейському Союзі.

Складність дослідження особливостей адаптації законодавства пов'язана з тим, що адаптація законодавства – це тривалий динамічний процес, певна послідовність взаємопов'язаних дій щодо зміни існуючого правопорядку, кожна ланка якого логічно пов'язана з іншими елементами, що разом формують програму саморозвитку правової системи держави. Тому, вирішуючи завдання щодо адаптації законодавства, держава як автономна система 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 силою¹. Варто

¹ Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 123.

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 (особливо для країн, що розвиваються або перебувають у періоді трансформації), набуває рис виваженої і реальної програми.

Виникнення феномену адаптації законодавства та відповідного терміна в юриспруденції безпосередньо пов'язано з якісно новим етапом державно-правового розвитку, з його принципово новою динамікою та впливом таких багатоаспектних факторів, як процеси інтеграції та глобалізації. Під дією таких об'єктивних чинників створюються різноманітні міждержавні об'єднання, однією з традиційних умов членства в яких визначено приведення національного законодавства у відповідність із їх правовими стандартами.

Закономірно, що така умова членства запроваджена і в Європейському Союзі, оскільки подібність правопорядку держави до правопорядку останнього дає змогу реалізувати установчі завдання і цілі. Запровадження певного «правового мінімуму», за якого функціонують держави, здатне забезпечити нормальні відносини між ними в 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 третіми державами або їх об'єднаннями. Це забезпечується насамперед за рахунок автономізації права та поширення дії його норм за межі ЄС, що супроводжується паралельним процесом адаптації національного законодавства третіх країн до стандартів правової системи Євросоюзу.

На позначення процесів, пов'язаних з приведенням національного права у відповідність із правом ЄС, в юридичній науці використовується достатньо широкий арсенал термінів, а саме:

- адаптація¹,
- апроксимація²,
- гармонізація³,
- зближення⁴,
- імплементація⁵,

¹ Див.: Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. 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 [Текст] : 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 [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Л. Омельченко. – К., 2010. – 19 с.

² Див.: Вишняков, О. К. Правова апроксимація України до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу: підсумки і перспективи [Текст] / О. К. Вишняков // Європ. студії і право. – 2010. – № 1 Режим доступу: http://www.nbu.gov.ua/e-journals/esp/2010_1/10vokspp.pdf

³ Див.: Андрейцев, В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного законодавства України та Європейського Союзу [Текст] / 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.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Лаба. – К., 2005. – 21 с.; Ященко, К. В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. В. Ященко. – К., 2005. – 20 с.

⁴ Див.: Петров, Р. А. Сближение законодательства как элемент секторального сотрудничества между Европейским Союзом и Швейцарией: уроки для Украины [Текст] / Р. А. Петров // Європ. 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) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с.

⁵ Див.: Брацук, І. З. Імплементація права Європейського Союзу в національних правопорядках держав-членів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. З. Брацук. – Х., 2011. – 20 с.; Муравйов, В.

- інтеграція¹,
- рецепція²,
- трансформація³,
- узгодження⁴,
- уніфікація⁵ тощо.

Серед наведених юридичних категорій поняття «інтеграція» є найширшим. Сучасні підходи до змісту поняття «інтеграція» як правової категорії у переважній більшості збігаються у тому, що інтеграцією вважається 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 допомогою норм права⁶.

Правові засади імплементації положень права Європейського Союзу у правопорядку України [Текст] / 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.

- ¹ Див.: Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.
- ² Див.: Мельник, З. П. Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. П. Мельник. – К., 2009. – 18 с.; Ткаченко, С. В. Рецепція права: идеологический компонент [Текст] / С. В. Ткаченко. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.
- ³ Див.: Бірюков, Р. М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. М. Бірюков. – О., 2011. – 20 с.
- ⁴ Див.: Павлюк, Т. Узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС: досвід для України [Текст] / Т. Павлюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2011. – Вип. 22. – С. 348–356.
- ⁵ Див.: Руденко, О. В. Уніфікація міжнародного приватного права в Європейському Союзі [Текст] : 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 [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – 18 с.
- ⁶ Волошин, Ю. О. Конституційно-правове забезпечення європейської між-

Як зазначає Б. М. Топорнін, сам термін «інтеграція» прийшов на зміну поняттю «міжнародне співробітництво», яке не відображало сутності нових інтенсивних форм співпраці держав¹.

У преамбулі Договору про Європейський Союз 1992 р. інтеграція визначена як мета заснування і функціонування останнього шляхом утворення «найтіснішого союзу народів Європи». Таким чином, вказане поняття розглядається як безперервний процес поглиблення співробітництва країн у межах ЄС для запровадження міцного об'єднання громадян держав-членів.

Як складне і комплексне явище інтеграція може здійснюватися у різних напрямках. Так, у ЄС вона охоплює економічну інтеграцію, що передбачає залучення держав до спільного ринку та поступово до валютного союзу, що передбачає узгодження принципів функціонування національних економік; політичну інтеграцію, яка характеризується делегуванням політичних функцій на наднаціональний рівень і запровадженням наддержавного центру прийняття політичних рішень у формі європейських інституцій (передусім Ради ЄС та Європейського Парламенту, Європейської Ради); соціокультурну інтеграцію, спрямовану на утвердження та поширення загальноєвропейських цінностей. В основі реалізації вказаних напрямів європейської інтеграції – правова інтеграція, оскільки будь-які системні перетворення повинні здійснюватися на основі правових норм.

державної інтеграції: проблеми теорії і практики [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. – К., 2010. – 32 с.; Горбунова, Н. Е. Европейский Союз как политическая интеграционная модель: теория и практика [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02. – М., 2005. – 204 с.; Ильин, Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М., 2002. – 164 с.; Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01. – Астрахань, 2006. – 499 с.; Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. – К., 2006. – 20 с.

¹ Топорнін, Б. Н. Европейское право [Текст] : учебник. – М. : Юристъ, 1998. – С. 14.

Правова інтеграція передбачає процес вироблення єдиних загальноєвропейських правових стандартів, узгодження розрізних правових систем держав-членів до вказаних стандартів, уніфікацію правового регулювання в межах Союзу та приведення норм права третіх держав, що обрали євроінтеграційний вектор, у відповідність до загальної правової системи ЄС як обов'язкову умову інтегрування.

Поняття імплементації є також досить широким за своїм змістом. Більшість вчених розуміють його як спеціальну законодавчу процедуру 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. Так, О. С. Гавердовський поняття імплементації норм міжнародного права розглядає як цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держави, що здійснюється індивідуально, колективно чи в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, повної і всебічної реалізації прийнятих нею зобов'язань відповідно до міжнародного права¹.

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 і з 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 акті на норми міжнародного права, що регулюють відсилальні 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 дво-

¹ Гавердовский, А. С. Имплементация норм международного права [Текст] / А. С. Гавердовский. – К. : Вищ. шк., 1980. – С. 18.

сторонніх 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 доктрини показав, що досить часто саме ці терміни використовуються як рівнозначні або підвиди один одного¹. Звичайно, така ситуація не сприяє ефективному вирішенню окресленого завдання та потребує з'ясування співвідношення зазначених понять².

¹ У вітчизняному законодавстві у деяких випадках поряд з 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 № 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 № 117 тощо.

² У цьому разі доречно звернутися до сутності загальнонаукового поняття адаптації, яке за визначеннями енциклопедичних словників найчастіше характеризується як пристосування тих чи інших явищ до умов навколишнього середовища, умов існування, внаслідок чого відбувається зміна їхньої форми чи змісту під впливом зовнішніх або внутрішніх чинників (Советский энциклопедический словарь [Текст] / гл. ред. А. М. Прохоров. – Изд. 4-е, испр. и доп. – М. : Сов. энцикл., 1990. – 1632 с. – С. 19). Як зазначають дослідники, термін «адаптація» виник у другій половині XVII ст. Вперше він був використаний біологом Ж. Бюффоном, який під адаптацією розумів пристосування організму до умов існування. Більш широко у науковий обіг його запровадив німецький фізіолог Г. Р. Ауберт під час вивчення механізму пристосування органів зору та слуху до змін навколишнього середовища у результаті посилення або зменшення їх чутливості під дією зовнішнього подразника. Саме цей науковий імпульс став основою ґрунтового дослідження феномену адаптації, який в подальшому вийшов за рамки еволюційної теорії та загальної біології та перетворився на предмет дослідження медицини, соціології, соціальної психології, економіки, кібернетики тощо (див.: Малахов, М. А. Істори-

Не в останню чергу певна термінологічна плутанина відбувається у зв'язку із неякісним перекладом 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 англomовній редакції УПС¹ використовуються відповідно поняття «approximation» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «gradual approximation» (ст. 60); «adaptation» (ч. 1 ст. 53, ст. 77)². Крім того, у франкомовному тексті УПС³, який є також автентичним, поняттю «удосконалення законодавства», що міститься у ч. 3 ст. 63 відповідає як «l'adaptation des législations»; «поступове збли-

ко-психологічний аналіз виникнення поняття адаптації у науковій думці [Текст] / А. М. Малахов // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2008. – Вип. 20–21. – С. 92; Желтов, И. В. Социально-экономическая адаптация на рынке труда офицеров запаса [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.07. / И. В. Желтов. – М., 2000. – С. 4).

¹ 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 [Текст] // Official Journal. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

² Крім того, поняття «апроксимація» («approximation») міститься в англomовних Угодах ЄС про партнерство і співробітництво з іншими державами. Зокрема, з Азербайджаном (статті 43, 54, 67 УПС 1996 р.), Грузією (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 [Текст] // 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 [Текст] // 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 [Текст] // Official Journal. – № L 327 (28.11.1997). – P. 3–69.

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

ження» 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 синонімом поняття «адаптація», що у свою чергу характеризує процес поступового зближення, приведення у відповідність законодавства України до норм права ЄС.

При цьому поняття «гармонізація» не використовується в УПС. Проте, 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, статті 84, 113 Договору про функціонування ЄС та ін.). Отже, зі змісту вказаних міжнародно-правових договорів можна 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 Європейського Союзу 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 права ЄС.

Особливо яскравою є різниця 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 у випадку його 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 пред-

ставника її уряду в Раді ЄС, з урахуванням вимог, передбачених ст. 7 Договору про ЄС. У разі 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 значні політичні наслідки, оскільки ЄС здатний втратити будь-який інтерес до перспектив членства такої держави в його складі.

Західноєвропейські науковці у своїх дослідженнях також схиляються до терміна «гармонізація». У праві ЄС гармонізацію у широкому розумінні визначають як заміну національної політики країн 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 законодавстві¹.

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

В. Кааль за інтенсивністю гармонізації виділяє чотири її

¹ Schweitzer, M. *Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG* [Текст] / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.

форми: абсолютну, повну, часткову та мінімальних стандартів¹. Як вказує В. Кааль, 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, у свою чергу, виражається у формі вибіркової або факультативної гармонізації. При вибірковій – держави-члени ЄС зобов'язані дотримуватися норм права ЄС стосовно товарів 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 з 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 потрібна в межах виключної компетенції Союзу, де відбувається максимальне обмеження самостійної реалізації суверенних прав та особливо яскраво проявляється наддержавний компонент. Відтак держави-члени не можуть самостійно здійснювати відмінну від ЄС законодавчу діяльність та ухвалювати відповідні юридично обов'язкові акти. Таким чином, виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції повної добровільної передачі

¹ Цит. за: Головка, О. І. Механізм адаптації законодавства європейських держав до правових стандартів Європейського Союзу [Текст] / О. І. Головка // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В. Н. Денисова. – К. : Юстініан, 2006. – С. 557.

повноважень держав-членів Європейському Союзу. Абсолютна гармонізація здійснюється у сферах, окреслених ч. 1 ст. 3 Договору про функціонування ЄС: митний союз; встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика – для держав-членів, валютою яких є 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 Договору про функціонування ЄС 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 щодо забезпечення державного суверенітету та захисту принципів національних інтересів, держави-члени в окремих випадках звільняються від обов'язку проводити гармонізацію, що скоріше вважається винятком із загального правила¹.

Протилежною виключній компетенції є компетенція паралельна, правовою основою якої є ч. 5 ст. 2 Договору про функціонування ЄС. У межах цієї компетенції держави-члени збирають усю повноту законодавчої влади, а роль Союзу зводиться лише до підтримки і координації або доповнення законодавчих заходів держав-членів шляхом надання відповідних рекомендацій. Йдеться про сферу охорони та зміцнення здоров'я людини; промисловість; культуру; туризм; освіту, професійне навчання, молодь та спорт; цивільний захист; адміністративне співробітництво (ст. 6 Договору про функціонування ЄС). Таким чином, правові акти ЄС у сферах паралельної компетенції не тягнуть за собою гармонізації законів або підзаконних актів держав-членів. Тобто в даному разі можемо назвати таку гармонізацію

¹ Так, відповідно до ч. 3 ст. 114 Договору про функціонування ЄС «якщо держава-член, після того як Європейський Парламент та Рада, Рада або Комісія ухвалили захід із гармонізації, вважає за необхідне зберегти національні положення з урахуванням своїх потреб ... вона інформує Комісію про ці положення та підстави їх збереження».

лише умовно факультативною або вибірковою, вона скоріше є допоміжною.

Сфери відання Союзу, що не охоплюються виключною або паралельною компетенцією, вважаються конкуруючими або спільними 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; транс'європейські мережі; енергетику; простір свободи, безпеки та справедливості; спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я. Наведений перелік не є вичерпним (ст. 4 Договору про функціонування ЄС).

Особливістю спільної 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 рівні¹. При цьому доцільність здійснення нормативного регулювання на рівні ЄС обумовлюється масштабами або результативністю запропонованих заходів. Отже, у сфері конкуруючої (спільної) компетенції обов'язок щодо гармонізації законодавства у держав-членів виникає лише у разі прийняття відповідних норм права Європейським Союзом. У такому разі не можна вважати цю гармонізацію вибірковою, оскільки обов'язковість її здійснення обумовлена принципом субсидіарності.

Таким чином, підхід, запропонований В. Каалем, становить

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

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) – у межах паралельної компетенції ЄС та гармонізацію за умови дії принципу субсидіарності на користь ЄС – у конкуруючій компетенції держав-членів. У даному контексті зазначимо, що ступінь обов'язковості адаптації законодавства третіх країн до права ЄС не є таким варіативним, про що йтиметься далі.

При дослідженні специфіки дії механізму узгодження законодавства держав-членів ЄС із правом зазначеного наддержавного утворення, виникає закономірне питання про масштаби проведення гармонізації: чи всі сфери правового регулювання підлягають тією чи іншою мірою гармонізації?

Установчими договорами визначено, що до спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС застосовуються спеціальні правила та процедури, оскільки вона є досить делікатною з точки зору суверенітету держав. При цьому останні зобов'язані утримуватися від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або можуть зашкодити його ефективності як об'єднаної сили в міжнародних відносинах. Гармонізація законодавства держав-членів ЄС у цій сфері виключається (ч. 2 ст. 24 Договору про ЄС), але при прийнятті нормативних актів державами-членами повинні враховуватися інтереси ЄС.

Крім того, окремі договірні положення чітко захищають певну компетенцію держав-членів від дії актів ЄС. Йдеться про так звану виняткову компетенцію держав-членів, що за своєю природою охоплює сфери внутрішньодержавного інтересу або значення (наприклад, відносини громадянства і кордонів), де гармонізація не здійснюється. Зокрема, держави-члени самостійно визначають принципи системи соціального забезпечення, особливості оплати праці, реалізації права на об'єднання, страйк тощо (частин 4 та 5 ст. 153 Договору про функціонування ЄС).

Крім того, згідно з ч. 2 ст. 4 Договору про ЄС національна безпека залишається сферою виключної відповідальності держав-членів. При цьому у тих сферах, де гармонізація не здійснюється, на держав покладається спеціальний обов'язок утримуватися від будь-яких дій, у тому числі у законодавчій сфері, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу.

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.

Так, у разі визнання з боку Союзу держави такою, що спроможна вести переговори про вступ до ЄС, з нею укладається Угода про асоціацію, що служить правовим інструментом адаптації законодавства у досить широких сферах правового регулювання. Вивчаючи практику укладання таких угод з державами Центральної та Східної Європи¹, можна переконатися, що вони фактично відтворюють основні положення установчих договорів ЄС та актів інститутів Союзу, передбачаючи найбільш повне визнання ними норм права ЄС у відповідних сферах. У такий спосіб по суті відбувається включення у національне право вказаної групи третіх країн цілих блоків норм Європейського Союзу як шляхом рецепції положень Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС, так і за допомогою відсилки до законодавчих актів ЄС, на які робляться посилання в додатках до

¹ Нині угоди про асоціацію укладені з усіма державами-кандидатами ЄС (Ісландією, колишньою югославською Республікою Македонією, Сербією, Туреччиною, Хорватією, Чорногорією) та з деякими державами-заявниками. Зокрема, 2009 р. укладено Угоду про стабілізацію та асоціацію з Албанією та триває ратифікаційний процес щодо аналогічних угод з Боснією та Герцеговиною. Крім того, ведуться переговори про укладання Угоди про асоціацію з Україною, державою-сусідом ЄС, на заміну чинної Угоди про партнерство і співробітництво 1994 р.

Угоди та актах органів асоціації і положення яких стають частинами національного правопорядку асоційованих держав та вимагають узгодження національного законодавства.

Одним із засобів адаптації є введення директив та регламентів інститутів ЄС у національне законодавство асоційованих країн через посилення на ці акти або їх включення у додатки до Угоди про асоціацію чи постанови спільного інституційного органу сторін. Шляхом імплементації положень таких актів ЄС у національні правопорядки асоційованих країн і здійснюється адаптація їх національного права до права Європейського Союзу. Слід зауважити, що подібний спосіб узгодження національного законодавства, проте вже у країн-членів, застосовується в ЄС.

Як правило, положення угод, що стосуються адаптації національного законодавства асоційованих країн до права ЄС, мають характер як «твердих» так й «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження¹. 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 всі асоційовані держави мають справу з одними та тими самими актами Європейського Союзу. На практиці має місце вибірковий 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'язань². Так,

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

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

для асоційованих країн Центральної та Східної Європи з метою визначення конкретних зобов'язань щодо вступу до Євросоюзу Комісією ЄС у травні 1995 р. був прийнятий документ – Біла книга «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу». Особлива увага в цьому документі приділяється адаптації національного законодавства асоційованих країн до права Європейського Союзу, яка розглядається як заміна розповсюдження дії права цього об'єднання на ці країни. Положення Білої книги не мають обов'язкового характеру, однак виконують роль путівника на шляху до вступу до ЄС. Що стосується практики асоційованих країн Центральної та Східної Європи у здійсненні адаптації законодавства до норм ЄС, включених до Білої книги, то вона зводиться здебільшого до рецепції положень постанов інститутів ЄС.

Адаптація законодавства країн, що прагнуть набути членства в ЄС, щодо яких останній офіційно не надав оцінки стану готовності інтегруватися до ЄС (держави-сусіди, держави-заявники), має більш обмежений характер, оскільки 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 актів, які враховують тією чи іншою мірою положення права ЄС. Другий спосіб передбачає приєднання країни-нечлена ЄС до міжнародних угод, що є обов'язковими для ЄС та його держав-членів. Третім способом виступає інкорпорація в 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. – *Прим. І. Я.*). Нарешті, як спосіб узгодження може використовуватися паралельне ухвалення країнами норма-

тивних актів, які є ідентичними актам Європейського Союзу або схожими з ними за своїм змістом¹.

Виходячи зі змісту угод ЄС про партнерство і співробітництво з третіми державами², можна зазначити, що вони стосуються відносно широких сфер правового регулювання і не обмежуються питаннями митних процедур та торгівлі товарами. Вони глибоко проникають у внутрішню політику та законодавство сторін, що вимагає від урядів держав зусиль з адаптації внутрішнього законодавства в різних напрямках: як у політичній і економічній сферах, так і в питаннях вдосконалення адміністративного управління та судочинства. Так, предметом регулювання Угод про партнерство і співробітництво з Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Таджикистаном та Туркменістаном є також кооперація в напрямках демократії та захисту прав людини. В Угодах з Російською Федерацією та Узбекистаном предметом співпраці окрім усього іншого є боротьба з незаконною міграцією, торгівлею наркотиками, відмиванням «брудних» грошей, та запобігання їм.

На підставі угод про партнерство і співробітництво створюються спільні 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

¹ Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – С. 242.

² 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. (див.: Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Європейського Союзу. – Режим доступу: http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/reasons_for_enlargement/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm

політико-рекомендаційний характер та охоплюються поняттям «м'якого права». У разі неврахування або неповного врахування положень таких рекомендацій вказане свідчитиме про неналежне виконання сторонами взятих на себе зобов'язань. Якщо третя держава належним чином не здійснює адаптацію свого законодавства до права ЄС, то ця обставина може створити перешкоди у подальшому процесі її інтеграції до ЄС, проте не спричиняє накладання жодних юридичних санкцій на таку державу. Водночас ЄС зможе посилатись на це порушення як на підставу для припинення договору або зупинення його дії в цілому або в частині. Таким чином, здійснення адаптації законодавства – важлива умова розвитку співпраці з ЄС.

Сфери, в яких здійснюється адаптація, визначаються безпосередньо під час переговорів щодо укладання таких угод. При цьому треті держави з огляду на принциповість певних своїх національних інтересів можуть висловити захисні застереження щодо неможливості сприйняття деяких із положень правопорядку ЄС. Тобто конкретний зміст *acquis communautaire* може відрізнятися залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва. Наприклад, при укладенні Угоди про Єдиний економічний простір (метою якої не є підготовка країн-учасниць до членства в Європейському Союзі) було передбачене визнання асоційованими країнами 1400 актів ЄС з приблизно 1800, які становлять так званий «добробок спільноти», тоді як у рамках відносин асоціації з метою підготовки країн Центральної та Східної Європи до вступу в Європейський Союз визначено лише 800 актів, ухвалення яких гарантує виконання асоційованими країнами правових передумов для приєднання до європейської інтеграційної організації¹. Відповідно до чинної УПС передбачається зближення законодавства України із *acquis* ЄС лише у 16 галузях. Проте на виконання вказаного зобов'язання у Зако-

¹ Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. — К., 2003. — С. 214.

ні України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» 2004 р. було визначено Перелік актів законодавства України та *acquis* ЄС у пріоритетних сферах адаптації, що нараховує понад 1000 регламентів, директив, рішень та інших складових права ЄС.

Слід зазначити, що гармонізація та адаптація законодавства суттєво відрізняється здатністю сторін впливати на правопорядок одна одної. Так, у разі адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС цей процес є суто одностороннім. Такі держави не здатні впливати на механізм нормоутворення в системі ЄС, неспроможні змінювати норми права ЄС та створювати з державами-членами спільний правовий простір об'єднаної Європи. Таким чином, 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»¹. Лише одного разу, під час вступу держав Центрально-Східної Європи 2004 р., постало питання про суттєві зміни установчих договорів. Але вони стосувалися посилення ефективності функціонування інституційної структури ЄС у зв'язку зі значним збільшенням кількості держав-членів (з 15 до 27). Тобто про корегування Союзу під «новачків» не йшлося. Таким чином, під час розширення членського складу реформування інституційної структури ЄС розглядається не більше ніж необхідна умова його подальшого функціонування.

У той же час держави-члени під час гармонізації законодавства як «господарі» установчих договорів ЄС здатні суттєво впливати на правопорядок вказаної інтеграційної моделі. Меха-

¹ Хоча вступ держави вимагає зміни окремих положень установчих договорів: щодо кількості представників держав-членів у органах Союзу, розподілу голосів у Раді ЄС, географічної сфери дії установчих договорів, переліку офіційних мов Союзу.

нізми правового регулювання інтеграційних процесів в 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 особливостями¹. У процесі гармонізації відбувається спільне узгодження та прийняття правових принципів й концептуальних підходів різних держав до встановлення одностороннього правового порядку. Таким чином, право ЄС виступає як продукт компромісу його держав-членів.

Вказані принципові відмінності між механізмами приведення законодавства держав-членів та третіх держав до норм права ЄС переконливо 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 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.

На шляху адаптації законодавства України до законодавства ЄС виникатиме значна кількість проблем, без вирішення яких неможливо сподіватися на членство у цій міждержавній організації. За даними ряду експертів, для входження у правове поле

¹ Трагнюк, О. Я. Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції [Текст] / О. Я. Трагнюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр.; редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 139.

Європи Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни до законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких становить майже 4 тисячі¹. Фактично йдеться про створення цілком нового законодавства, причому в багатьох випадках заснованого на міжнародних принципах і стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися. Безперечно, як зауважує 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 оберігають 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»².

Отже, доцільно зупинитися на проблемних аспектах адаптації законодавства України в контексті європейської інтеграції. Зазначимо, що для успішного проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС важливе значення має впорядкування юридичної термінології. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не лише метою загальнотеоретичних наукових досліджень, а й необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правового реформування. Тільки така система здатна забезпечити зближення законодавства, його однакове тлумачення, а також правильне застосування правових норм.

У цьому зв'язку варто звернути увагу на два принципові моменти, які знайшли неоднозначне закріплення в нормативно-правових актах України: (1) що саме підлягає адаптуванню та

¹ Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталія Вікторівна Сюр. – К., 2006. – С. 129.

² Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы [Текст] / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – К. : Юринком Интер, 2003. – С. 35.

(2) до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація.

При відповіді на перше питання звернімо увагу, що в ч. 1 ст. 51 УПС, п. 1 розд. I Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу йдеться про «зближення законодавства України»; у частинах 1 і 2 розд. I Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» передбачається «поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України». У частинах 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» вказується на «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність ...»¹. При цьому у до-

¹ Як відомо, саме поняття «законодавство» не отримало свого нормативно-го закріплення в Україні. Вирішити проблему неоднакового застосування терміна «законодавство» зголосився Конституційний Суд України. Так, відповідно до Рішення Конституційного Суду України № 12-рп/98 від 9 липня 1998 р. у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство») терміном «законодавство» охоплюються закони України, чинні міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, а також постанови Верховної Ради України, укази Президента України, декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України (п. 1 резолютивної частини). Тобто Конституційний Суд України став на позицію розширеного тлумачення поняття «законодавство» як системи нормативних актів, що приймаються вищими органами державної влади. Однак звернімо увагу на те, що у такому значенні термін вживається у контексті частини третьої статті 21 Кодексу законів про працю України щодо визначення сфери застосування контракту як особливої форми трудового договору. Таким чином, Конституційний Суд України не дав загального тлумачення поняття «законодавство». Незважаючи на те, що цей термін є традиційним та усталеним у використанні, однозначного тлумачення поняття «законодавство» на семантичному й загальнотеоретичному рівні в правовій науці й практиці досі не вироблено (див.: Конституція України [Текст] : науково-практичний коментар / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін.; ред. кол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право; К. :

датках до цього Закону використано досить широкий підхід до змісту поняття «законодавство, що підлягає адаптації», оскільки ним охоплюються не лише закони та інші нормативні акти, що приймаються Верховною Радою України та іншими вищими органами державної влади – Президентом України, Кабінетом Міністрів України, але також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, до переліку законодавства України Законом включені також нормативні акти деяких правоохоронних органів (наприклад, Наказ Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю» від 21.02.2000 р.). Таким чином, поняттям «законодавство України, що підлягає адаптації» охоплюється широкий масив нормативно-правових актів України.

Важливе значення має також відповідь на питання, до яких саме норм права ЄС повинна здійснюватися адаптація. Так, ч. 1 ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво 1994 р. таким знаменником визначено «законодавство Співтовариства (Європейського Союзу)»; п. 1 розд. I Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «європейська система права», «європейські стандарти», «норми права ЄС»; Програмою інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «законодавство та норми ЄС», «норми та стандарти ЄС», «вимоги ЄС», «нормативне поле ЄС», «норми держав ЄС»; частини 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» – «*acquis communautaire*».

Саме останній нормативно-правовий акт, на нашу думку, найточніше і найбільш правильно розкриває той масив права ЄС, до якого повинно адаптуватися законодавство України. Це пояснюється передусім тим, що в рамках Європейського Союзу не існує законодавства у звичайному формально-юридичному значенні цього терміна, тобто як системи нормативно-право-

вих актів, що приймаються уповноваженими органами державної влади та передбачають відповідну процедуру їх прийняття та застосування. Поняття «законодавство» в ЄС є автономним та суттєво відрізняється від українського еквівалента. Зокрема, залежно від суб'єктів (інституцій), що ухвалюють акт, юридичної сили акт, процедури прийняття правові акти Союзу поділяються на дві категорії: законодавчі та незаконодавчі акти. Так, акт є законодавчим, якщо: а) за юридичною формою ухвалений як регламент, директива або рішення, що має юридично обов'язкову силу; б) прийнятий відповідними суб'єктами (інституціями): Європейським парламентом або Радою; в) прийнятий з дотриманням законодавчої процедури (звичайної або спеціальної) (ст. 289 ДФЄС)¹. Таким чином, використання поняття «законодавство ЄС» як знаменник, відповідно до якого має узгоджуватися законодавство України, веде до звуження² сфери адаптації законодавства України, оскільки поза увагою залишаються установчі договори ЄС як першооснова правових норм Союзу, загальні принципи права ЄС, нормативні акти, що не охоплюються поняттям «законодавство ЄС», прецедентні рішення Суду ЄС тощо.

Більш юридично коректним є вживання терміна «*acquis communautaire*», що має місце в Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Вказане поняття не має аналога в українській мові, що суттєво ускладнює процес адаптації національного законодавства. З огляду на це слід 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

¹ Европейский Союз: основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – С. 149–150.

² Слід зазначити, що Договір про функціонування ЄС включає до поняття «законодавство» акти, які вітчизняна доктрина не вважає законодавством. Йдеться про індивідуально-правові акти – «рішення», що ухвалюються інституціями ЄС на підставі ст. 289.

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»¹.

Поняття *acquis communautaire* (на сьогодні також і *aquis* ЄС) (з фр. «спільний доробок», «надбання» Співтовариств) має широке використання в праві ЄС, однак досі не отримало легального визначення в його установчих договорах. Уперше термін було використано в контексті першого розширення Співтовариств – у зв'язку з приєднанням Данії, Ірландії та Сполученого Королівства². Проте в установчі договори термін був запроваджений лише Маастрихтським договором 1992 р., і, що цікаво, позам контекстом приєднання нових держав-членів. Тлумачення його змісту було дано 29.05.1979 р. Комісією з приводу вступу Греції до Європейських співтовариств. Так, було зазначено, що цей термін вживається в контексті приєднання нових держав, коли йдеться про умови, яким повинна відповідати країна-кандидат. Як роз'яснив Суд ЄС, для держав-кандидатів «увесь *acquis communautaire* повинен бути прийнятий як обов'язковий». Згодом Суд розтлумачив, що *acquis communautaire* – сукупність правових норм та норм рекомендаційного характеру, політичних декларацій, законодавчих ініціатив, що здійснюють регулюючий вплив у правопорядку ЄС³. Таким чином важливо зазначити

¹ Качка, Т. Нова практика перекладу актів *acquis communautaire* [Електронний ресурс] Т. Качка, Ю. Мовчан // Офіційний сайт Центру європейського та порівняльного права. — Режим доступу: http://www.clc.org.ua/ukr_publickazzi/article_poselsky_02.htm

² Див. Консультативний висновок Комісії для Ради міністрів стосовно вимог про приєднання з боку Сполученого Королівства, Данії, Ірландії та Норвегії від 1 жовтня 1969 р. (Opinion concerning the Applications for Membership from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway submitted under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty [1 October 1969] [Текст] // Bulletin of the European Communities. – 1969. – Supplement No. 9/10. – 99 p.).

³ Див.: Рішення у справі C-259/95 «Європейський Парламент проти Ради»

головне у визначенні *acquis* – охоплення ним не лише правових норм, але й актів, що не мають юридично обов'язкової сили, утворюючи так зване «м'яке» право (англ. *soft law*).

Значення концепції *acquis communautaire* полягає в тому, що вона гарантує гомогенність, цілісність та стабільність правової системи Європейського Союзу, оскільки базується на ідеї неможливості зміни його складових частин у процесі співробітництва. Тому у відносинах з третіми країнами ЄС намагається максимально захистити «спільнотивий доробок». У зв'язку із зазначеним варто погодитися з В. І Муравйовим, що концепція «спільного доробку», будучи важливим чинником європейської інтеграції, має як внутрішній, так і зовнішній аспекти¹. Їй належить роль не лише правового стрижня європейської економічної інтеграції, але й створення правової основи, на якій регулюються відносини ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, насамперед з так званими третіми країнами, до яких належить й Україна. Хоча політичний компонент також поступово стає важливою складовою відносин ЄС з третіми країнами, їх основу продовжують становити відносини в економічній сфері.

Як свідчить історичний досвід розвитку Співтовариств та Союзу, обсяг *acquis communautaire* постійно збільшується та поширюється на нові сфери у зв'язку з розширенням та еволюцією компетенції ЄС, що може бути поясненням відсутності чітко визначених меж *acquis communautaire*. Тому нові країни-кандидати стикаються з більш складними в політичному, економічному та правовому сенсі умовами вступу. Зазначена обставина, безперечно, суттєво ускладнює процес адаптації законодавства².

від 02.10.1997 (ECR, 1997, р. I-5313, para. 17).

¹ Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. — К., 2003. — С. 4.

² Так, у Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» перелік джерел *acquis communautaire*, до яких повинно адаптуватися законодавство України, суттєво застарів з огляду на зміни, що були внесені Лісабон-

Як зазначає В. І. Муравйов, багато невизначеностей існує і стосовно встановлення точного змісту актів Європейського Союзу, з якими потрібно узгодити українське законодавство¹. Справа 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 зміни 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.

Водночас під час приведення законодавства України до права ЄС обов'язково слід враховувати, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі Союзу. Адаптація практично приводить до перенесення певної частини актів зазначеного наддержавного об'єднання до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми унікальними закономірностями. Отож, вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента *acquis communautaire*, включаючи чітке розуміння юридичної термінології, що використовується в ньому, причини його прийняття та особливості реалізації. Як наслідок – можливою є ситуація, за якої може відбуватися перекручення змісту національних норм, що підлягають адаптації.

Завдання з адаптації законодавства України суттєво ускладнює також наявність досить розпливчастої норми ч. 2 ст. 51 УПС щодо «приблизної адекватності законів», яка повинна бути досягнута у процесі приведення законодавства України у відповідність із *acquis communautaire*. Тобто незрозумілим залишається

ським договором 01.12.2009 р.

¹ Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – С. 500.

питання про ступінь ідентичності законодавства держави, що претендує на членство в ЄС, *acquis* ЄС, що є достатньою для приєднання. При цьому досить поширеним у юридичній доктрині є підхід, за яким обов'язковою умовою вступу вважається лише повна відповідність національного законодавства нормам права ЄС¹. По суті досягти такої стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства – це не механічне копіювання, воно здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки.

Висуваючи критерій спроможності прийняти *acquis communautaire*, ЄС керується тим, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим². На практиці не було жодного випадку, щоб на момент вступу, а тим більше подання заявки на вступ, держава-кандидат повністю відповідала вказаному критерію членства. Абсолютно обов'язковими є лише вимоги політичного критерію (забезпечення стабільності інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин), щодо яких Союз є досить категоричним. Інколи, як виняток, новій державі-члену надається додатковий час, протягом якого вона звільняється від обов'язку виконувати окремі вимоги *acquis communautaire*. Проте, як вказав Суд ЄС, мета таких винятків може полягати лише в полегшенні адаптації нової держави-члена до вимог чинного права ЄС³.

Ще на Гельсінкському саміті глав держав-членів ЄС

¹ Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол. : Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 129.

² Кравчук, І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС [Текст] / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : Вид. Дім «Слово», 2005. – С. 106.

³ Рішення від 28.04.1988 р. у справах 31 і 35/86 «LAISA et CPC Espagne v. Ради» [Текст] // ECR.– 1988.– P. 2285.

1999 р. щодо стратегії подальшого розширення Союз висловився за доцільність застосування принципу «регати», що передбачав перекладення відповідальності на самих кандидатів за успіхи в реформах, які і визначали швидкість їх просування до ЄС¹. Однак досвід країн Центральної та Східної Європи переконливо довів, що пасивна реакція з боку ЄС на відмінність у законодавстві є не перевагою, а перешкодою для подальшого приєднання.

Досить позитивним у цьому аспекті є закріплення у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»² 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). Крім того, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України³, проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом Європейського Союзу, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire* (ч. 1 § 35).

На підтвердження виконання цієї вимоги відповідний головний розробник готує довідку, а Міністерство юстиції України здійснює експертизу відповідності проекту

¹ Копійка, В. В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна [Текст] / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – С. 329.

² Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 р. // Відом. Верхов. Ради. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

³ Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54 (03.08.2007). – Ст. 2180.

акта *acquis communautaire*¹. Такий механізм діє від жовтня 2004 р., коли відповідні зміни було внесено до Тимчасового регламенту Кабінету Міністрів України. У рамках цієї процедури, наприклад, у 2009 р. Міністерством юстиції України було надано 871 експертний висновок щодо відповідності *acquis communautaire* проектів законів та інших нормативно-правових актів, серед яких 42 висновки, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів відповідають *acquis communautaire*; 730 висновків, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів не суперечать *acquis communautaire*; 99 висновків, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів не відповідають *acquis communautaire*².

Попри досить прогресивний характер норм Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» наша країна

¹ Висновок Міністерства юстиції України в частині, що стосується експертизи на відповідність проекту акта Кабінету Міністрів *acquis communautaire*, містить: 1) інформацію про: належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», та джерела *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час підготовки проекту; відповідність проекту положенням джерел *acquis communautaire*, які використовувалися розробником під час його підготовки, із зазначенням неврахованих положень таких джерел; порядок врегулювання в *acquis communautaire* відносин, які передбачається врегулювати в проекті; 2) оцінку повноти врахування розробником джерел *acquis communautaire*; 3) обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане розробником (у разі коли проект повністю або частково не відповідає *acquis communautaire*); 4) резюме з питання відповідності проекту *acquis communautaire*; 5) пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту (у разі потреби).

² Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2009 році [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=223287414&cat_id=223281453

досить обережно ставиться до механізму приведення власного законодавства у відповідність до норм права ЄС. Зокрема, передбачається, що 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 (абз. 3 ч. 3 розділу IX). Зрозуміло, що зловживання таким положенням Закону може створити значні перешкоди у процесі інтеграції України до ЄС.

Аналізуючи положення національного законодавства України щодо питань адаптації, можна звернути увагу на тенденцію до визначення адаптації через призму виключно законотворчих методів та способів. Так, за Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства визначена як «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*» (розділ II). «Державна політика України щодо адаптації законодавства ... спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування...» (розділ III). Таким чином, процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire* обмежується лише законодавчою адаптацією. Водночас, аналізуючи досвід адаптації національного законодавства європейських держав, які вже набули статусу повноправних членів, можна зробити висновок, що наслідком активного використання різних механізмів законодавчої адаптації є інтенсифікація правотлумачної діяльності національних судів щодо інтерпретації національного законодавства у дусі правових стандартів ЄС. Таким чином одним з базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС виступає тлумачення норм національного законодавства у дусі норм права ЄС не лише під час правотворчості, але й на рівні правозастосування.

Крім того, адаптуючи законодавство України, необхідно забезпечити не лише його відповідність *acquis communautaire*, але й механізм його виконання, оскільки часто навіть найдосконаліший нормативний акт на практиці досить важко реалізувати. Тому доцільно виділяти два аспекти адаптації законодавства: формальний, що передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, що полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства.

У зв'язку із цим слід погодитися з 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 Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися¹. Тому до процесу адаптації законодавства необхідно підходити більш широко, оскільки вона включає видову різноманітність процесів зміни системи права, ключовим компонентом яких є активний і планомірний вплив на національну систему права (або її сегментів) з метою забезпечення належної міри функціональної та (або) структурної подібності національного правопорядку до вибраного політичним шляхом модельного аналога і таким чином надання керованості процесу розвитку суспільства у прогнозованому напрямку². Цей вплив здійснюється через державно-правовий механізм, побудований на демократичних засадах, що постійно повинен вдосконалюватися з розвитком процесу.

¹ Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталія Вікторівна Сюр. — К., 2006. — С. 131.

² Семенова, Н. Апроксимація права в контексті угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Союзом: теоретичне осмислення [Текст] / Н. Семенова // Акт. пробл. політики. — 2002. — Вип. 15. — С. 377.

Підсумовуючи, варто зазначити, що сама лише адаптація законодавства не буде ефективною, якщо нехтувати іншими складовими інтеграційного процесу. Так, вона повинна відбуватися паралельно із створенням відповідного політичного клімату у суспільстві та інших важливих умов, за яких європейський вибір України мав би підтримку з боку основних політичних сил та учасників ринкових відносин. Крім того, однією з необхідних передумов успішної адаптації законодавства України є наповнення реальним змістом принципу верховенства права та надання надійних гарантій захисту прав людини. У цілому підготовча стадія для країни, що бажає набути членство в ЄС, включає набагато більший комплекс завдань, аніж звичайна адаптація відповідних норм законодавства. Йдеться про формування в державі належної моделі, здатної забезпечити ефективне застосування адаптованого законодавства, зміцнити демократичні, політичні, громадянські інститути, гарантуючи верховенство права, захист прав і свобод людини.