

УДК 340.134 (477):061.1ЄС

Мурашко Валерія Олегівна

студентка

Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого

Мурашко Валерия Олеговна

студентка

Национального юридического университета имени Ярослава Мудрого

Murashko Valeriya

Student of the

Yaroslav Mudryi National Law University

Науковий керівник:

Асірян Сюзанна Рафіковна

кандидат юридичних наук,

асистент кафедри права Європейського Союзу

Національний юридичний університет імені Ярослава Мудрого

**АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ
ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ:
ПРОБЛЕМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ РОЗВИТКУ**

**АДАПТАЦИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ
К ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА:
ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ**

**ADAPTATION TO THE LEGISLATION OF UKRAINE
TO THE LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION:
PROBLEMS AND PROSPECTS FOR DEVELOPMENT**

Анотація. У статті проаналізовано основні етапи розвитку відносин між Україною і Європейським Союзом. Наведено характеристику факторів, які негативно впливають на процес адаптації національного законодавства до *acquis communautaire* Європейського Союзу та окреслено ймовірні шляхи вирішення існуючих у цій сфері проблем.

Ключові слова: адаптація, євроінтеграція, законодавство, асоціація, Європейський Союз, *acquis communautaire*, стратегія.

Аннотация. В статье проанализированы основные этапы развития отношений между Украиной и Европейским Союзом. Охарактеризованы факторы, которые негативно влияют на процесс адаптации национального законодательства к *acquis communautaire* Европейского Союза и намечены возможные пути решения существующих в этой сфере проблем.

Ключевые слова: адаптация, евроинтеграция, законодательство, ассоциация, Европейский Союз, *acquis communautaire*, стратегия.

Summary. The article analyzes the main stages of the development of relations between Ukraine and the European Union. The description of factors that adversely affect the process of adaptation of the national legislation to the *acquis communautaire* of the European Union is presented and the probable ways of solving problems existing in this area are outlined.

Key words: adaptation, European integration, legislation, association, the European Union, *acquis communautaire*, strategy.

Постановка проблеми. Європейська інтеграція — це місце в цьому процесі України — надзвичайно складна проблема. Питання щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу шляхом внесення змін до законів та нормативно-правових актів нашої держави залишаються відкритими і становлять поле для наукового диспуту. Це і обумовлює актуальність обраної теми для дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження проблеми інтеграції та співпраці України з ЄС знайшли своє відображення у роботах та монографіях таких авторів, як І. Бережнюк, І. Яковюк, Т. Анакіна, В. Копійка, О. Ковальова, М. Сабан, А. Фіалко, М. Долішний та інші.

Метою даної роботи є аналіз стану адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Традиційно Євросоюз висуває три головні вимоги для держав-кандидатів на вступ: економічні, політичні та правові. Найважливішими з них слід визнати правові, що передбачають адаптацію національного законодавства до правових стандартів, що становлять спільне правове надбання держав-членів ЄС (*acquis communautaire*). Слід підкреслити, що без здійснення адаптації законодавства марно сподіватися на успішне просування у проведенні реформ економічного, соціального й політичного характеру, оскільки вона виступає базисом для останніх.

Угода, що є невід'ємною складовою вітчизняного законодавства, зобов'язує нормотворчі органи і передусім парламент приймати у більш ніж 20 пріоритетних сферах нові нормативно-правові акти з урахуванням вимог первинного і вторинного законодавства ЄС, а також привести у відповідність до них чинне законодавство. Головною метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є створення повноцінної правової бази для інтеграції України до ЄС [7, с. 14].

Можна умовно виділити декілька етапів розвитку відносин між Україною і Європейським Союзом.

Перший етап бере свій початок з 1991 р., тобто з моменту прийняття акту проголошення незалежності та визнання України партнером у міжнародних відносинах Європейським Союзом. Проте, на думку багатьох вчених, стартом відносин між незалежною Україною та Європейським Союзом слід вважати саме 1992 р., коли була проведена зустріч між Президентом України Л. Кравчуком і Головою Комісії Європейських Співтовариств Ж. Делором. З того часу відносини між Україною та Європейським союзом почали активно розвиватися.

Цей період характеризується обранням Україною європейського шляху розвитку, налагодженням відносин з ЄС, тобто фактично закладанням фундаменту для подальших дій щодо української євроінтеграції. За цей час Україна підписала Угоду про партнерство

та співробітництво з державами-членами ЄС (червень, 1994 р.), вступила до Ради Європи (1995 р.), затвердила план дій в рамках Європейської політики сусідства, підняла питання щодо надання Україні статусу країни з ринковою економікою, стосовно безвізового режиму з ЄС та спільної розбудови кордону Україна — ЄС.

Завершенням цього етапу слід вважати ухвалення Спільної стратегії ЄС щодо України, де відзначався проєвропейський вибір нашої держави, тобто в грудні 1999 р. Можна дійти висновку, що затвердження Стратегії інтеграції України до ЄС позитивно вплинули на розвиток відносин, адже передбачалося створення передумов для набуття Україною статусу члена ЄС.

Другий етап бере свій початок з моменту затвердження Програми інтеграції України до ЄС (вересень, 2000 р.). Програмою були визначені короткострокові (2000–2001), середньострокові (2002–2003) та довгострокові (2004–2007) завдання інтеграції України до ЄС. Серед пріоритетних завдань: гармонізація законодавства відповідно до норм ЄС; набуття членства у Світовій організації торгівлі (СОТ); проведення переговорів щодо зони вільної торгівлі з ЄС; укладання угод про вільну торгівлю з державами ЄС та ін.

Даний період грає важливу роль у розвитку відносин між Україною та ЄС, адже він характеризується активними діями України щодо набуття членства: було запроваджено інститут Уповноваженого України з питань європейської інтеграції, утворено Державну раду з питань європейської і євроатлантичної інтеграції, затверджено план дій Україна — ЄС (Брюссель, 2005 р.); покладено початок створенню засадничої бази для набуття Україною повноправного членства в Європейському Союзі, реалізації заходів у рамках Плану дій «Україна — ЄС», адаптації у взаємодії з Верховною Радою законодавства України до законодавства ЄС, підготовки висококваліфікованих кадрів для роботи на євроінтеграційному напрямі; Україна почала брати участь у заходах в рамках «Програми партнерство заради миру» та Ради євроатлантичного партнерства. І, як результат, на Київському саміті Україна — ЄС (вересень, 2007 р.) сторонами було відзначено великий прогрес, досягнутий у виконанні Плану дій Україна — ЄС, а також було підтримано наміри України щодо отримання статусу спостерігача в рамках Договору про Енергетичне Співтовариство [2]. Також було прийнято Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р.

За цей період відбулися переговори щодо створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, набули чинності угоди про спрощене оформлення віз, Україна приєдналася до СОТ, а також були створені умови для інтеграції ринку України у Спільний ринок ЄС.

Початком третього етапу можна вважати 22 лютого 2014 р. З того часу діє рішення Ради національної безпеки і оборони України «Про невідкладні заходи щодо європейської інтеграції України». Також відбулася ратифікація Угоди про асоціацію між ЄС та Україною та було прийнято Розпорядження «Про схвалення рекомендації Ради асоціації між Україною та ЄС про імплементацію Порядку денного асоціації між Україною та ЄС».

2018 рік став визначальним для європейської інтеграції України. Зокрема, було змінено підхід до виконання Угоди, адже перед цим Уряд схвалив безпрецедентний за обсягом і рівнем деталізації документ — План заходів із виконання Угоди про асоціацію. Він чітко окреслює всі завдання, дає можливість зрозуміти стан виконання Угоди, планувати і визначати додаткові орієнтири. Прогрес виконання завдань, запланованих на 2018 рік, склав 52%. У 2018 році Угода стала основою для формування спільної позиції і політичної підтримки України з боку ЄС у важливих політичних і безпекових питаннях. Із прийняттям у червні 2018 року закону «Про національну безпеку» Україна розпочала реформування сектору безпеки відповідно до стандартів ЄС і НАТО. Зроблено крок на забезпечення незворотності курсу України на європейську та євроатлантичну інтеграцію шляхом ініціювання змін до Конституції України. Цей етап триває й донині [1].

Говорячи про фактори, що гальмують рух України до Європи можна виділити низку таких внутрішніх проблем:

- повільність у проведенні економічних реформ, відсутність помітних результатів внутрішніх соціально-економічних трансформацій — без цього вступ до ЄС буде залишатися недосяжною мрією;
- високий рівень корупції та економічної злочинності, що викликає тривогу;
- відсутність консенсусу стосовно європейського вибору як серед населення, так і на рівні державних інституцій;
- явний дефіцит досвідчених фахівців з євроінтеграції, насамперед, серед політичної еліти і державних службовців України [3, с. 359].

Ще однією проблемою інтеграції України до ЄС є не гармонізоване до європейських стандартів українське законодавство. Ця адаптація повинна охопити приблизно усі сфери права, такі як: приватне, митне, трудове, фінансове, податкове законодавство, законодавство про інтелектуальну власність, охорону праці, життя та здоров'я, навколишнього середовища та багато іншого [5, с. 38].

Однією з основних перешкод на шляху успішного завершення тривалого процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС є незадовільний стан реалізації прийнятих нормативно-правових актів, недотримання їхніх положень, а інколи і зовсім ігнорування.

Так, нормативно-правові акти України у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення (наприклад, не враховано змін, внесених до системи джерел права ЄС за Лісабонським договором 2007 р., до яких повинно адаптуватися законодавство України); значна їхня кількість прийнята з порушенням правил законотворчої техніки (одним і тим самим термінам надається неоднакове значення або різні поняття вживаються як синоніми); не розкривається низка засадничих категорій (зокрема, нормативно не визначеними залишаються основоположні поняття «інтеграція» та «європейська інтеграція»); існуюча процедура експертизи проектів нормативно-правових актів є обмеженою; не здійснено офіційного перекладу установчих договорів ЄС та базових норм *acquis communautaire* державною мовою та відсутня процедура їх офіційного оприлюднення; відсутня загальнодержавна інформаційна мережа з питань європейського права; не здійснюється належний моніторинг адаптації законодавства тощо. Без цього, очевидно, неможливим є ефективне здійснення заходів, спрямованих на реалізацію вказаного пріоритетного зовнішньополітичного курсу України [4, с. 171].

У зв'язку з цим можна констатувати, що питання адаптації законодавства України до законодавства України ще досить тривалий час залишатиметься однією з головних сфер наукових досліджень та суспільних обговорень. Однак необхідно звернути увагу на те, що лише співпраця та злагоджена робота всіх органів державної влади, представників усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та громадянського суспільства сприятиме досягненню головної мети — вступу України до ЄС [6, с. 5].

Україна має скористатися досвідом центрально-європейських країн та країн Балтії в цьому питанні. Президент, Верховна Рада і уряд України повинні працювати на випередження, не чекаючи від ЄС перших кроків до поглиблення інтеграції. Україна має не тільки реалізовувати конкретні вимоги ЄС, використовувати запропоновані ним інструменти співпраці, але й висловлювати ідеї та розробляти власні стратегії щодо досягнення цілей, яких вона прагне, а також строки їх реалізації [7, с. 27].

Поряд із цим, як зауважує В. І. Муравйов, існує багато невизначеностей стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, до яких потрібно узгодити українське законодавство. Проблема полягає у 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 Євросоюзу не зобов'язані інформувати Україну про зміни у своєму праві. Все це може призводити до невідповідності національних норм нормам права ЄС та зниження ефективності реалізації положень права ЄС у внутрішньому правопорядку України.

З іншого боку, під час приведення законодавства України у відповідність до права ЄС обов'язково потрібно враховувати те, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі Євросоюзу. Адаптація практично призводить до перенесення певної частини актів вказаного наддержавного об'єднання до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми унікальними закономірностями. Відтак вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компоненту *acquis communautaire*, включаючи чітке розуміння юридичної термінології, що використовується в ньому, причини його прийняття та особливості реалізації.

Також попри досить прогресивний характер норм Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», він містить низку недоліків. Так, він не передбачає проведення обов'язкової експертизи відомчих нормативно-правових актів упов-

новаженим центральним органом у сфері адаптації, тобто Міністерством юстиції України. Крім того, не визначено механізму проведення перевірки законопроектів на предмет відповідності законодавству ЄС на всіх стадіях їх розгляду Верховною Радою України. Зокрема, як зауважується у Доповіді Координаційної ради з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС за 2011 р., основною причиною, що створює умови для прийняття законів, які не відповідають *acquis communautaire*, є відсутність такого механізму, особливо під час підготовки законопроектів до другого читання [4, с. 172–173].

Висновки з даного дослідження. Отже, варто зауважити, що створюючи державну правову систему відповідно до норм ЄС, необхідно одночасно з адаптацією вже наявних законів приймати нові, узгоджені із правовим полем ЄС, законодавчі акти. Треба зважати на те, що процес адаптації законодавства України потребує злагодженої співпраці всіх гілок влади.

Література

1. Звіт про виконання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у 2018 р. [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf>
2. Зібрання актів європейського права. — К.: Ред. журн. «Право України», 2013. — (Дод. до юрид. журн. «Право України»). Вип. 2: Європейський Союз / упоряд. К. В. Смирнова; за заг. ред. В. І. Муравйова. — 2013. — 1064 с.
3. Мельниченко, Б. Інтеграція у європейські та світові структури східноєвропейських держав: перспективи для України / Б. Мельниченко // Вісник / Львівська політехніка. — Львів: Видавництво Львівської політехніки, 2016. — № 855: Юридичні науки. — С. 354–360.
4. Моца, А. Щодо окремих питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС [Текст] / А. Моца // Геополітика України: історія і сучасність: зб. наук. пр. / ред. кол.: І. В. Артьомов (голова) та ін. — Ужгород: ДВНЗ «УжНУ», 2016. — № Вип.1(16). — С. 166–176.
5. Панкова А. Ю. Актуальні питання щодо інтеграції України до Європейського союзу / А. Ю. Панкова, А. С. Вайновська // Економічний простір: збірник наукових праць. — № 115. — 2016. — С. 32–40.
6. Прилипчук О. В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення / О. В. Прилипчук // Теорія та практика державного управління. — 2016. — № 3(54). — С. 1–6.
7. Яковюк, І. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. 2009 р. № 3(58). — Х.: Право, 2009. — С. 14–28.

References

1. Zvit pro vykonannja Ughody pro asociaciju mizh Ukrajinou ta Jevropejskym Sojuzom u 2018 r. [Elektronnyj resurs]. — Rezhym dostupu: <https://eu-ua.org/sites/default/files/inline/files/association-agreement-implementation-report-2018.pdf>
2. Zibrannja aktiv jevropejskogho prava. — K.: Red. zhurn. «Pravo Ukrainy», 2013. — (Dod. do juryd. zhurn. «Pravo Ukrainy»). Vyp. 2: Jevropejskij Sojuz / uporjad. K. V. Smyrnova; za zagh. red. V. I. Muravjova. — 2013. — 1064 s.
3. Meljnichenko, B. Integhracija u jevropejski ta svitovi struktury skhidnojevropejskykh derzhav: perspektivy dlja Ukrainy / B. Meljnichenko // Visnyk / Ljvivs'jka politekhnika. — Ljviv: Vydavnyctvo Ljvivs'jkoji politekhniky, 2016. — # 855: Jurydychni nauky. — S. 354–360.
4. Moca, A. Shhodo okremykh pytanj adaptaciji zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva JeS [Tekst] / A. Moca // Gheopolityka Ukrainy: istorija i suchasnistj: zb. nauk. pr. / red. kol.: I. V. Artjomov (gholova) ta in. — Uzhghorod: DVNZ «UzhNU», 2016. — #Vyp.1(16). — S. 166–176.
5. Pankova A. Ju. Aktualjni pytannja shhodo integhraciji Ukrainy do Jevropejskogho sojuzu / A. Ju. Pankova, A. S. Vajnovs'jka // Ekonomichnyj prostir: zbirnyk naukovykh pracj. — #115. — 2016. — S. 32–40.
6. Prylypchuk O. V. Realizacija adaptaciji zakonodavstva Ukrainy do zakonodavstva JeS: normatyvno-pravove ta orghanizacijne zabezpechennja / O. V. Prylypchuk // Teorija ta praktyka derzhavnogho upravlinnja. — 2016. — #3(54). — S. 1–6.
7. Jakovjuk, I. Jevropejskij Sojuz i Ukraina: evoljucija vzajemvidnosyn / I. Jakovjuk // Visnyk Akademiji pravovykh nauk Ukrainy. 2009 r. #3(58). — Kh.: Pravo, 2009. — S. 14–28.