

УДК 347.73:336.226 (477)  
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2020.23.03>

**МОРОЗ О. Б.,**

**кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри адміністративного права та адміністративного процесу  
Львівського державного університету внутрішніх справ**

## **ПРОБЛЕМИ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

**Анотація.** Проблеми адаптації законодавства, врахування міжнародного досвіду в правових системах останнім часом відіграють провідну роль у досягненні відповідності українського законодавства до європейського права. Проте необхідно відзначити той факт, що в процесі здійснення адаптації законодавства України до права Європейського Союзу зустрічаються певні проблеми, що значно уповільнюють цей процес. Варто підкреслити, що факт ухвалення згідного з правом Європейського Союзу українського законодавства ще не означає належного функціонування цих правових механізмів. Створюючи національну державну правову систему відповідно до європейських норм, приймаючи нові узгоджені з правовим полем Європейського Союзу законодавчі акти, необхідно одночасно проводити адаптацію вже наявних законів. Беззаперечним є і те, що процес адаптації законодавства України вимагає злагодженої співпраці всіх гілок влади. Саме тому, говорячи про процес адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, необхідно охопити дуже велике коло питань, що нерозривно пов'язані як із правовою основою функціонування державної влади в Україні, так і з правовим підґрунтям прав і свобод людини, громадянина. «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є однією з основних складових частин процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Це процес приведення законів України й інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire*». Процес гармонізації українського законодавства із системою права Європейського Союзу уповільнюється об'єктивною різницею історичного й соціокультурного розвитку правових систем, наявною кадровою політикою та бюрократичною системою в Україні. Необхідно також більш системно підійти до вироблення критеріїв визначення пріоритетних сфер адаптації та переліку правових актів Європейського Союзу, до яких має бути приведене у відповідність українське законодавство. Україна спирається на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких визначаються засади, напрями, пріоритети й функції її зовнішньої політики.

**Ключові слова:** право Європейського Союзу, законодавство, глобалізація, держава, адаптація, закони, міжнародні стандарти.

**Постановка проблеми.** Становлення шляху нашої держави до глобалізації має свою систему й специфіку. Якщо глянути до порівняння становище законодавчого забезпечення країн Східної Європи, які для поживлення євроінтеграційних процесів максимально «підтягнули»

своє національне законодавство до міжнародних стандартів, і нашої держави, то законодавство нашої держави не відповідає тим вимогам. Зміни були започатковані, коли 16 серпня 1999 р. Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС). Концепцією передбачена організація роботи з наукового дослідження процесів уніфікації та гармонізації права в державах – членах ЄС, державах Центральної та Східної Європи, що є кандидатами в члени ЄС. Також увага звертається на те, що для забезпечення приблизної адекватності законодавства нашої держави й законодавства ЄС у системі здійснення нормотворчої діяльності зраховуватимуться основні положення актів законодавства ЄС настільки, наскільки це потрібно для України з огляду на економічні, політичні й соціальні стандарти застосування відповідних правових норм, застосованих до вимог законодавства ЄС [1; 2, с. 37].

Наявні проблеми адаптації законодавства із застосуванням міжнародного досвіду в законодавчих галузях права останнім часом відіграють провідну роль у дотриманні відповідності норм українського законодавства до європейського права. Але треба відзначити той факт, що під час вчинення адаптації законодавства України до права Європейського Союзу відбуваються певні проблеми, що значно уповільнюють цей процес. Також необхідно зазначити, що факт ухвалення згідного з правом ЄС українського законодавства ще не означає належного функціонування цих правових механізмів. Створюючи національну державну правову систему відповідно до європейських норм, це необхідно проводити одночасно з адаптацією вже наявних законів, приймаючи нові узгоджені з правовим полем ЄС нормотворчі акти. Суттєвим є й те, що процес адаптації законодавства України вимагає злагодженої співпраці всіх гілок влади. Саме тому, говорячи про процес адаптації законодавства України до права Європейського Союзу, необхідно охопити дуже велике коло питань, що нерозривно пов'язані як із правовою основою функціонування державної влади в Україні, так і з правовим підґрунтям прав і свобод людини, громадянина [3, с. 26].

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Важливий науковий внесок у дослідження питань розвитку й становлення вітчизняного адміністративного законодавства, його подальшого вдосконалення з метою узгодження з європейськими стандартами й нормами зробили такі вчені, як В.Б. Авер'янов, О.М. Бандурка, Ю.П. Битяк, В.Т. Білоус, С.В. Ківалов, В.К. Колпаков, А.Т. Комзюк, О.В. Кузьменко, Н.Р. Нижник, С.Г. Стеценко, Т.А. Коломоєць, В.О. Шамрай, В.К. Шкарупа й інші. Окремі аспекти гармонізації національного законодавства з положеннями європейського права, зокрема, досліджували В.Р. Барський, І.А. Грицяк, Л.Л. Грицаєнко, І.І. Корякіна, С.П. Кубієвич, О.В. Лаба, В.А. Ліпкан, М.М. Микиєвич, Г.О. Пономаренко, Г.П. Ситник, А.В. Шендеровська, А.Г. Шендеровський та інші.

**Метою статті** є вивчення особливостей гармонізації національного законодавства з європейським і міжнародним правом.

Необхідною умовою успішної реалізації Україною певних можливостей є її активне й повномасштабне входження до світового товариства. Долаючи кризові явища в суспільстві і йдучи своїм шляхом у світ, Україна спирається на свої фундаментальні загальнонаціональні інтереси, відповідно до яких визначаються засади, напрями, пріоритети й функції її зовнішньої політики [2].

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Головним підвидом якісної євроінтеграції України є дотримання та досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства з правовими нормами європейського законодавства. Зближення законодавства України з новітньою європейською системою права втілює мету розвитку політичної, підприємницької, соціальної, культурної активності громадян України, економічний розвиток держави в межах розвитку Євросоюзу й спрямовуватиме до поступового зростання добробуту громадян, приведенню його до межі, яка діє в державах-членах ЄС, а також створить потрібні умови для отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС, що є її головним зовнішньополітичним напрямком у середньостроковому вимірі [3, с. 26].

Для впровадження європейського законодавства Україні потрібні такі напрями реформ:

– реформа державної служби. Базова реформа, яка дасть змогу модернізувати основний інструмент (державну службу), необхідний для забезпечення на адміністративному рівні успішного проведення реформ. Без її проведення більшість реформ будуть приречені на саботаж із боку чиновників;

– реформа антикорупційного законодавства. Передбачається усунення умов і стимулів для вчинення корупційних діянь, забезпечення невідворотності покарання за вчинення корупційних діянь, обмеження впливу приватного капіталу на політику загалом;

– дерегуляційна реформа. Демонтаж старої регуляторної системи, успадкованої з радянських часів, яка розрахована на функціонування в умовах командно-адміністративної системи, й створення нової регуляторної системи, що відповідає сутності й потребам ринкової економіки. Реалізація цієї реформи допоможе покращити інвестиційний і бізнес-клімат;

– податкова реформа. Важливий напрям – суттєве спрощення адміністрування податків, відмова від вчинення системи авансових податкових платежів, зниження фіскального тиску на фонд заробітної плати [5, с. 5].

Можна відзначити, що все ще відсутні комплексні теоретико-правові дослідження, незважаючи на досить велику кількість наукових досліджень, пов'язаних із характеристикою різних напрямів зближення правової системи України з міжнародним правом.

«Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є однією з основних складових частин системи інтеграції України до ЄС, що є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики держави. Це процес приведення законів України й інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire*» [6; 4, с. 246].

У Концепції адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначено три етапи впровадження законодавства. На першому етапі перевага повинна надаватися:

– розвитку відповідно до вимог, визначених у Декларації, що прийнята Європейською Радою на Копенгагенському саміті в червні 1993 р., правової системи в Україні, яка б сприяла досягненню стабільності в суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини й забезпечувала функціонування ринкової економіки;

– розвитку законодавства України за визначеними цією Концепцією або Міжвідомчою координаційною радою пріоритетними сферами в напрямі його поступового зближення із законодавством ЄС.

На наступному етапі, який триває натеper, процес адаптації законодавства зосереджується на таких завданнях:

– вивчення законодавства України у сферах, визначених ч. 2 ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами (далі – УПС), із метою забезпечення його приблизної відповідності законодавству ЄС;

– нормативно-правове регулювання зі створення зони вільної торгівлі між Україною та ЄС і підготовка до асоційованого членства України в ЄС [3, с. 27].

Наступний етап адаптації законодавства залежатиме від укладення Угоди про асоційоване членство України в ЄС і включатиме період підготовки розширеної програми гармонізації законодавства України із законодавством ЄС із метою забезпечення інтеграції України до спільного ринку ЄС.

Відповідно до розділу II Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р., «<...> *acquis communautaire* (*acquis*) – це правова система Європейського Союзу, яка містить акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в межах Європейського Співтовариства, спільної зовнішньої політики й політики безпеки й співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ» [9].

Адаптація (лат. *adapto* – пристосовую) – дії, спрямовані на пристосування до умов, які змінюються; в міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів [10, с. 338].

Зближення національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюється уповноваженими органами державної влади у вигляді дій, а саме правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація (зближення) є складовою частиною інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це нормотворчий процес, що містить декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний напрям від-

повідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам, які притаманні ЄС.

Стандартизація – це сфера діяльності, що полягає у встановленні положень для загального й багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань із метою досягнення оптимального ступеня впорядкування в певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів і послуг їх функціональному призначенню, усунення бар'єрів у торгівлі й сприяння науково-технічній співпраці. У результаті впровадження стандартизації створюється стандарт. Тобто документ, що встановлює для загального й багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, із метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості в певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу (мається на увазі згода всіх зацікавлених сторін з урахуванням більшості їх вимог). Як об'єкт стандартизації можуть виступати продукція, процеси й послуги. Зокрема, матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність.

Уніфікація права (франц. unification, від лат. unus – один і facere – робити) – процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Вона зумовлена ускладненням суспільного життя та розвитком суспільних відносин і стосується як правотворчості, так і правозастосування [10, с. 339].

Необхідність уніфікації в праві виникає під час: утворення нових держав, на території яких діють складові частини різних правових систем; формування єдиної правової системи союзних держав; зближення правових систем держав, які утворюють різні міждержавні об'єднання тощо. В історичній ретроспективі характерним прикладом уніфікації в праві була систематизація радянського законодавства в 1950–60-х рр. на засадах галузевих Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік. У сучасний період уніфікаційні процеси здійснюються країнами в рамках СНД, ЄС тощо. Скандинавські країни (Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) уніфікували морське, торговельне, договірне, вексельне, сімейне, спадкове, зобов'язальне законодавство; законодавство про інтелектуальну власність. Це сприяє інтеграції правового регулювання в міжнародних відносинах, зближенню національного й міжнародного права, забезпеченню гармонізації правових систем. Головними методами уніфікації в праві є систематизація національного законодавства, імплементація норм міжнародного права в національне законодавство, його адаптація до вимог міжнародного права тощо.

Імплементація (англ. implementation – «здійснення», «виконання») – процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку й процедур їхнього впровадження (імплементація у вузькому розумінні); цей процес також містить тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади (імплементація в широкому сенсі) [10, с. 339].

У міжнародному праві – це фактичне вчинення міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також один зі способів включення міжнародно-правових норм у вітчизняну правову систему за умови дотримання цілей і вимог міжнародного права.

Способами імплементації є інкорпорація (міжнародно-правові норми без змін відтворюються в нормативно-правових актах держави, що імплементує міжнародні норми), трансформація (відбувається перероблення міжнародних норм під час перенесення в національне законодавство з метою урахування національних особливостей, у тому числі юридичної техніки), а також загальна, приватна або конкретне відсилання (міжнародно-правові норми безпосередньо не включаються в текст закону, в якому міститься інформація про нього) [10, с. 339].

Система зближення охоплює всі сфери норм права, визначені в Угоді про партнерство й співробітництво. До пріоритетних належать ті напрями законодавства, від зближення яких залежить зміцнення економічних зв'язків України й держав-членів ЄС.

Також варто зазначити, що зближення національного законодавства до європейських стандартів проводиться з метою:

- забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з УПС, інших міжнародних договорів, що відповідають за співпрацю України з ЄС;
- розвитку національного законодавства в напрямі його зближення із законодавством ЄС і забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів актів законодавства;
- творення нормативної бази для інтеграції України до ЄС [1].

Здійснений правовий та економічний аналіз вчинення Україною її зобов'язань згідно з УПС засвідчує серйозні неузгодженості, суперечності й порушення між прийнятими нормативно-правовими актами й стандартами й нормами права ЄС. Процес гармонізації українського законодавства із системою права ЄС уповільнюється об'єктивною різницею історичного й соціокультурного розвитку правових систем, наявною кадровою політикою та бюрократичною системою в Україні [7; 3, с. 27].

**Висновки.** Утворюючи національну державну правову систему відповідно до норм ЄС, потрібно одночасно зі зближенням вже наявних законів приймати нові, узгоджені з правовим полем ЄС, законодавчі акти. Беззаперечно те, що процес адаптації законодавства України вимагає злагодженої співпраці всіх гілок влади.

Суперечки між гілками влади в Україні й гостра політична боротьба серйозно перешкоджають ефективній законотворчій діяльності парламенту [8, с. 8]. Серед інших проблем правової системи України необхідно виділити відсутність дієвого механізму імплементації чинних правових норм. Як зазначає експерт Українсько-Європейського консультативного центру з питань законодавства В. П'ятницький у своїй роботі "Fundamental Reform for Future Integration" для журналу The Day, «головна проблема

України не в підготовці, а у виконанні нового законодавства. У нас існує велика кількість добрих законів, які не працюють на практиці». Україна, на жаль, знаходиться ще далеко від європейських стандартів правової регламентації. Багатогранність європейського правового поля, його комплексний характер наочно свідчать про труднощі на шляху узгодження національного законодавства із загальноєвропейським. Формування правового поля держави є тривалим соціальним процесом, що органічно пов'язаний зі змінами у всіх інших сферах життя суспільства. Штучно прискорити цей процес неможливо, але потрібно створити йому режим найбільшого сприяння. Ефективнішому процесові наближення правового поля держави до стандартів права ЄС сприятиме провадження таких заходів [8, с. 9]:

- аспекти розробки нової Концепції зближення українського законодавства до законодавства Європейського Союзу. Потрібно ґрунтовніше підійти до вироблення критеріїв визначення пріоритетних сфер адаптації та переліку правових актів ЄС, до яких має бути приведене у відповідність вітчизняне законодавство;

- утворення однієї цілісної системи законодавства України, оскільки розпорошеність ускладнює процес адаптації;

- розробка органами державної влади в Україні «гармонограм» – графіків роботи з гармонізації законодавства для окремих галузей права;

- визначення галузевого комітету Верховної Ради України, який би забезпечував координацію та узгодження відповідної законотворчої діяльності;

- створення українсько-європейського словника юридичної термінології;

- широка інвестиція та залучення іноземних експертів і максимальне використання технічної допомоги ЄС щодо адаптації та зближення вітчизняних норм права до законодавства ЄС [8, с. 9].

#### **Література:**

1. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 року № 1496 / Кабінет Міністрів України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1496-99-%D0%BF>.
2. Капленко Т.В. Розвиток національного законодавства у напрямі його зближення із законодавством Європейського союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу : теоретичні та практичні аспекти* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Полтава, 23 листопада 2017 року : у 2 ч. Полтава : Россав, 2017. Ч. 1. С. 37–39.
3. Дегтяр О.А. Загальнотеоретичні проблеми адаптації правової системи до законодавства Європейського Союзу. *Адаптація правової системи України до права Європейського Союзу : теоретичні та практичні аспекти* : матеріали II Всеукраїнської науково-практичної конференції, м. Полтава, 23 листопада 2017 року : у 2 ч. Полтава : Россав, 2017. Ч. 1. С. 26–28.

4. Черномаз О.Б. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична*. 2016. № 3. С. 245–248.
5. Імплементация Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: торговельна та бюджетно-податкова сфери : матеріали міжнародної конференції «Угода про асоціацію: економічні тригери» від 12 березня 2015 року. Міжнародний центр перспективних досліджень (МЦПД). 43 с. URL : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
6. Матеріали Урядового порталу. URL: <http://www.kmu.gov.ua>.
7. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 16 червня 1994 року. Київ : Представництво Європейської Комісії в Україні, 1997. 27 с.
8. Прилипчук О.В. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства ЄС. *Державне будівництво*. 2015. № 1. С. 1–10.
9. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV / *Верховна Рада України*. URL : <http://www.zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
10. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342.

#### **Moroz O. Problems of adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation**

**Summary.** Problems of legislative adaptation, taking into account international experience in legal systems have recently played a leading role in achieving compliance of Ukrainian legislation with European law. However, it should be noted that when adapting the legislation of Ukraine to the law of the European Union, there are certain problems that significantly slow down this process. It should be emphasized that the adoption of Ukrainian legislation in accordance with EU law does not mean the proper functioning of these legal mechanisms. Creating a national state legal system in accordance with European norms, it is necessary to carry out simultaneously with the adaptation of existing laws, adopting new legislation in line with the EU legal framework. It is undeniable that the process of adapting the legislation of Ukraine requires coordinated cooperation of all branches of government. That is why, speaking about the process of adaptation of Ukrainian legislation to the law of the European Union, it is necessary to cover a very wide range of issues that are inextricably linked with the legal basis of state power in Ukraine and the legal basis of human rights and freedoms. “Adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation is one of the main components of the process of Ukraine’s integration into the EU, which is a priority of Ukrainian foreign policy. It is a process of bringing the laws of Ukraine and other normative legal acts in line with the *acquis communautaire*”. The process of harmonization of Ukrainian legislation with the EU legal system is slowed down by the objective difference between the historical and socio-cultural development of legal systems, the current personnel policy and the bureaucratic system in Ukraine. It is also necessary to take a more systematic approach to the development of criteria for determining the priority areas for adaptation and the list of EU legal acts to which Ukrainian legislation should be brought into line. Ukraine is based on its fundamental national interests, according to which the principles, directions, priorities and functions of its foreign policy are determined.

**Key words:** EU law, legislation, globalization, state, adaptation, laws, international standards.