

**НАУКОВІ ДОСЛІДЖЕННЯ АДАПТАЦІЇ  
НОРМАТИВНО-ПРАВОВИХ АКТІВ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

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

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

В статье исследуются взгляды специалистов на содержание и анализ реализации Общегосударственной программы адаптации законодательства Украины к законодательству Европейского Союза. Рассматриваются научные взгляды и дискуссии по этим вопросам. Анализируются подходы к определению основных терминов в указанной сфере.

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

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

**Key words:** *legal acts, legislation, adaptation, harmonization, European Union.*

**Вступ.** Адаптація нормативно-правових актів (далі – НПА) України до законодавства ЄС – це їх поетапне розроблення, прийняття й запровадження з урахуванням європейського законодавства. Адаптація відбувається відповідно до Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV (Загальнодержавна програма) [1]. Адаптація є процесом приведення законів України та інших НПА у відповідність до *acquis communautaire*, яка є правовою системою ЄС, включає його акти законодавства й інші правові документи Європейського Співтовариства. Оперативне оновлення вітчизняного законодавства відповідно до європейських стандартів зумовлене низками цілей, основними з яких О. Чорномаз виділяє такі: набуття Україною членства в ЄС; проведення адміністративної, якісної судової реформи; утвердження верховенства права та демократизація суспільних процесів; сприяння доступу українських підприємств на ринок ЄС; залучення іноземних інвестицій тощо; а також необхідність оновлення суперечливого, нестабільного, недосконалого вітчизняного законодавства [2, с. 192].

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

**Постановка завдання.** Мета статті – розглянути наукові підходи до дослідження фахівцями різнобічних аспектів адаптації НПА України до законодавства ЄС і проблеми її реалізації.

**Результати дослідження.** Насамперед розглянемо визначення терміна «адаптація». Однорозумної позиції фахівців щодо доцільності його використання немає. Дискусію із цього питання

розглядають більшість правників, наводяться такі пропозиції щодо позначення досліджуваного процесу: «адаптація», «гармонізація», «наближення», «апроксимація», «конвергенція» [3, с. 194]. Іншими термінами, які використовуються вз цього приводу, є «зближення», «імплементация», «інтеграція», «рецепція», «трансформація», «узгодження», «уніфікація» [4, с. 16–17].

М. Федунь доходить висновку: якщо Україна не є державою-членом ЄС, не бере участі в нормотворчих процесах на його рівні й процес наближення її законодавства до законодавства ЄС має більше односторонній характер, то найбільш вдалим буде використання терміна «адаптація» [3, с. 194]. Таку саму позицію займає С. Гришак, констатує, що використання терміна «адаптація» є цілком правильним та обґрунтованим, відповідає його розумінню в юридичній науці та законодавстві України, під нею потрібно розуміти процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [5, с. 276]. На думку І. Яковюка, приведення законодавства держав-членів і третіх держав до норм ЄС переконливо доводить доцільність використання різних найменувань таких процесів: у межах ЄС це буде гармонізація, а поза ним – адаптація, так буде розкриватися співвідношення цих термінів, що сприятиме з'ясуванню сутності й динамічного характеру взаємодії національної системи правової системи з правовою системою ЄС [4, с. 34]. Уважаємо таку позицію цілком слушною.

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

До основної проблеми правової адаптації вітчизняного права фахівці зараховують необхідність визначення того, що саме підлягає адаптуванню й до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація. І. Яковюк указує на необхідність урахувати, що за тлумаченням Суду ЄС *acquis communautaire* є сукупністю правових норм і норм рекомендаційного характеру, однак у силу різних обставин вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента права ЄС. Окрім того, досягти стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства – це не механічне копіювання, воно здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки [4, с. 41–42].

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

У юридичній літературі називаються види правової експертизи, які безпосередньо пов'язані з адаптацією законодавства України до права ЄС, а саме: експертиза на відповідність Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. і протоколів до неї з урахуванням практики Європейського суду з прав людини; експертиза на відповідність міжнародним договорам України, згоду на обов'язковість яких дала Верховна Рада України; експертиза на відповідність *acquis communautaire*. Проблемою є відсутність певних рекомендацій у законодавстві щодо порядку проведення експертизи на відповідність міжнародним договорам та *acquis communautaire*, а також відповідних форм висновку [7, с. 291].

О. Миколенко застерігає від необґрунтованого запозичення правових інститутів іноземних держав без урахування схожості задіяних типів права, меж збігу предмета їх правового регулювання, системи права країни, інформації про практику перейнятого правового матеріалу, рівня наукових досліджень у вітчизняній юридичній науці. Зазначене, на думку науковця, може

привести до руйнування національної правової культури. Адаптація законодавства не повинна автоматично означати й інтеграцію національної юридичної науки [8, с. 154].

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

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

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

Інституційне забезпечення Загальнодержавної програми після її затвердження розглядає В. Трюхан. Зокрема, ним розглядається стан створення урядових і колегіальних органів з адаптації та вказується, що показники ними запланованих заходів залишаються вкрай низькими, це призводить до того, що Україна втрачає інституційні напрацювання у сфері європейської інтеграції, результатом такої діяльності маємо або ліквідацію, або значне скорочення штату таких органів [12, с. 232]. Інший погляд висловлює Т. Білозерська, яка вважає, що на урядовому рівні функціонує достатньо надійний та ефективний інституційний механізм адаптації законодавства, який значною мірою відповідає поставленим завданням [13, с. 18].

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

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

Організаційне забезпечення виконання Загальнодержавної програми передбачає розроблення спільних для ВРУ та КМУ планів роботи; формування й реалізацію галузевих і регіональних програм співробітництва з державами-членами ЄС, державами Центральної та Східної Європи з метою координації відповідної роботи й вивчення досвіду, набутого в цій сфері.

До проблемних практичних питань в організації процесу адаптації науковці зараховують слабку координацію або майже повну її відсутність, зокрема, між виробленням політичних рішень у сфері європейської інтеграції та практичними завданнями у сфері адаптації; адаптацією законодавства, його впровадженням і подальшим моніторингом виконання; КМУ та ВРУ, зокре-

ма її Комітетом з питань європейської інтеграції; міністерствами та іншими центральними органами виконавчої влади, задіяними в процесі адаптації; органами державної влади, задіяними в процесі адаптації, та громадянським суспільством і міжнародними проектами [12, с. 235].

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

О. Бедова слушно зауважує, що наведені вище види забезпечення мають розглядатися окремо від організаційного, оскільки перелічені сфери є самостійними напрямками діяльності держави (існують відповідні окремі органи влади з відповідними на те повноваженнями). Науковець зауважує, що організаційне забезпечення адаптації законодавства та сама адаптація є різними типами діяльності, а тому і їх дії (процедури, заходи) будуть також різнитися. Перший тип має управлінський, а другий – адміністративний, виконавчий характер. Детальне вивчення сутності організаційного забезпечення адаптації законодавства України до права ЄС є важливим для його розуміння та подальшого здійснення в Україні [16, с. 119].

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

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

До інших проблем, які мають бути подолані для ефективного впровадження адаптації НПА України до законодавства ЄС, правники слушно зараховують безсистемність і фрагментарність процесу адаптації законодавства України до вимог Європейського адміністративного простору; необхідність залучення інститутів громадянського суспільства до реалізації євроінтеграційної політики; розширення й активізацію наукових досліджень проблем адаптації законодавства та забезпечення впровадження наукових рекомендацій із цих питань у реальну практику [17].

Варті уваги пропозиції науковців щодо вдосконалення процесу адаптації, вагомими, на наш погляд, є такі: прийняти на загальнодержавному рівні акт із визначенням пріоритетних сфер і шляхів адаптації законодавства; створити або призначити відповідальним за загальний процес адаптації єдиний орган із закріпленням за ним функцій контролю та нагляду; забезпечити опублікування постійних звітів відповідальних органів про стан адаптації; створити дієвий механізм належного врахування рекомендацій ЄС з метою припинення їх ігнорування або «сліпого виконання» [18, с. 5].

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

#### Список використаних джерел:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.
2. Чорномаз О.Б. Проблеми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Серія «Юридичні науки». 2016. № 845. С. 188–192.
3. Федунь М. Адаптація законодавства України до стандартів Європейського Союзу у сфері поводження з відходами. Вісник Львівського університету. Серія «Міжнародні відносини». 2014. Вип. 36 (2). С. 191–199.

4. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики. URL: <http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/2191/1/YAKOVYUK.pdf>.
5. Гришак С.В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Форум права. 2012. № 4. С. 273–277.
6. Бутрименко В.В. Проблеми проведення нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади України до законодавства Європейського Союзу. URL: [https://minjust.gov.ua/m/str\\_47](https://minjust.gov.ua/m/str_47).
7. Стеценко А.І. Деякі аспекти експертизи нормативно-правових актів як частини процесу адаптації України до законодавства Європейського Союзу. Порівняльно-аналітичне право. 2014. № 5. С. 290–293.
8. Миколенко О.І. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу як соціально-правове явище. Правова держава. 2016. № 22. С. 151–158.
9. Слабкий Г.О., Істомін С.В., Лисенко П.М. Перспективні напрями удосконалення стану адаптації законодавства з питань охорони здоров'я до законодавства Європейського Союзу. Економіка і право охорони здоров'я. 2015. № 2. С. 60–66.
10. Манжул І.В. Реформування ринку електричної енергії в контексті забезпечення енергетичної безпеки. Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право». 2018. Вип 48. Том 1. С. 39–43.
11. Концепція Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схвалена Законом України від 21.11.2002 № 228-IV. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/228-15>.
12. Трюхан В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до надбання спільноти в рамках виконання майбутньої Угоди про асоціацію Україна – ЄС. Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. № 4. С. 230–241.
13. Білозерська Т.О. Інституційний механізм адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС. Право і безпека. 2007. № 6. № 2. С. 15–21.
14. Суходубова І.В. Інституційне забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* Європейського Союзу. Філософія права. 2012. № 4. С. 885–891.
15. Зеркаль О.В. Інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС. URL: <http://old.minjust.gov.ua/4748>.
16. Бедова О.А. Сутність організаційного забезпечення адаптації законодавства України до *acquis* ЄС. Інвестиції: практика та досвід. 2017. № 6. С. 117–120.
17. Пилипчук О. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: стан, проблеми, перспективи. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/conf/2016-5/doc/2/22.pdf>.
18. Пилипчук О.В. Реалізація адаптації законодавства України до законодавства ЄС: нормативно-правове та організаційне забезпечення. Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2016. Вип. 3 (54). С. 1–6.