

Андрій МОЦА,
кандидат юридичних наук,
спеціаліст НН Інституту євроінтеграційних досліджень,
ст.викладач кафедри міжнародних економічних відносин
факультету міжнародних відносин
ДВНЗ «Ужгородський національний університет»

ЩОДО ОКРЕМИХ ПИТАНЬ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС

У статті розглядається питання доцільності та необхідності внесення змін до деяких нормативно-правових актів України у контексті адаптації вітчизняного законодавства до норм права ЄС як умови інтеграції до Європейського Союзу.

Ключові слова: адаптація, європейська інтеграція, Європейський Союз, норми права Європейського Союзу.

В статье рассматриваются вопросы целесообразности и необходимости внесения изменений в ряд нормативно-правовых актов Украины в контексте адаптации её законодательства к нормам права ЕС как условия интеграции в Европейский Союз.

Ключевые слова: адаптация, европейская интеграция, Европейский Союз, нормы права Европейского Союза.

The article is devoted to the expediency and necessity of legal acts amending of Ukraine in the context of the legislative adaptation as the precondition of its integration into the European Union.

Keywords: adaptation, European integration, European Union, European Union legal norms.

Одним із зовнішньополітичних пріоритетів нашої держави, що визнається на законодавчому рівні, є набуття членства в Європейському Союзі. Важливість цього напряму, з одного боку, обумовлена постійним зростанням ролі та значення

вказаного унікального міждержавного об'єднання як у міжнародній економіці, так і світовій геополітиці, що об'єктивно позначається на форматі міжнародних правовідносин держав Європи. З іншого боку, вступ до Європейського Союзу є найкращим способом реалізації національних інтересів України – побудови економічно розвинутої і демократичної держави, орієнтованої на загальноєвропейські цінності [8, с.140-141].

Основними політичними вигодами послідовної європейської інтеграції є зміцнення стабільності демократичної політичної системи та її інститутів, модернізація правового поля і забезпечення прозорості національного законодавства, поглиблення культури демократії і поваги до прав людини тощо. Європейська інтеграція також означає зміцнення національної безпеки та безпеки громадян, адже вона виключає застосування сили як методу вирішення внутрішньодержавних конфліктів, сприяє стабільності у відносинах із усіма країнами-сусідами.

Досягнення вказаних «позитивних ефектів» закономірно стає можливим лише за умови запровадження належної правової бази для реалізації інтеграційних заходів. Умова узгодження законодавства з правопорядком ЄС є однією з найважливіших у процесі вступу до Європейського Союзу. Ось чому дослідження адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу дадуть змогу внести науково обґрунтовані пропозиції для кращого забезпечення національних інтересів нашої держави у сфері європейської інтеграції, дійової реалізації вказаного зовнішньополітичного пріоритету.

Різноманітні аспекти співробітництва держав у формі європейської інтеграції знайшли своє закріплення у численних монографічних працях, зокрема: Ю.О. Волошина, Н.Є. Горбунової, М.Ю. Ільїна, С.Ю. Кашкіна, С.О. Кіреєвої, В.В. Копійки, Я.М. Костюченка, І.В. Кравчук, Л.А. Луць, М.М. Микієвича, Ю.В. Мовчан, В.І. Муравйова, В.Ф. Опришка, О.О. Панаріної, М.В. Парапана, Р.А. Петрова, Н.В. Сюр, Б.М. Топорніна, А.С. Фастовець, Н.Б. Шеленкової, В.Г. Ше-

мятенкова, Т.І. Шинкаренко та ін. Натомість питання щодо адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу шляхом внесення змін до Основного та інших законів нашої держави залишаються відкритими в теорії міжнародного права і становлять поле для наукового диспуту. Це обумовлює **актуальність** обраної нами теми для дослідження.

З огляду на вищевказане, **мета** цієї статті полягає у розгляді питання доцільності та необхідності внесення змін до деяких нормативно-правових актів України у контексті адаптації її законодавства як умови інтеграції до Європейського Союзу.

Прийняття Конституції України 1996 р. суттєво вплинуло на процеси європейської інтеграції, оскільки саме Основний закон був орієнтований на кращі європейські традиції державного будівництва, імплементував численні стандарти Ради Європи [2] і визначив правові засади й механізми здійснення внутрішньої та зовнішньої політики країни. У ст. 18 Конституції проголошується, що зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва зі членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права.

Разом із тим у жодній із статей Конституції України не вказано на європейську інтеграцію як на головний зовнішньополітичний пріоритет нашої держави (або принаймні один із ключових), що й досі визнається лише поточними законами. Більше того, на сьогодні у ст. 9 Конституції залишається остаточно невирішеним питання про місце норм міжнародного та європейського права у правовій системі України [6, с. 12-39; 5, с. 540-550]. При цьому у ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори України» [13, с. 540] (як і у попередній його редакції) встановлено співвідношення тільки одного із джерел міжнародного права – міжнародних

договорів (а точніше, одного з їх різновидів¹) – з нормативно-правовими актами України. Тож невизначеним залишається питання про місце інших джерел права, зокрема актів міжнародних організацій, у тому числі ЄС, у правопорядку України. У цьому контексті варто погодитися із В.І. Муравйовим, що ««євроінтеграційна» стаття в Конституції України була б дуже доцільною. ...Подальший розвиток інтеграції України у Євросоюз обов'язково вимагатиме внесення відповідних положень до внутрішнього законодавства з метою створення передумови для дії вторинного законодавства європейських інтеграційних об'єднань у внутрішньому правопорядку країни» [9, с. 487].

Певний науковий інтерес у цьому разі становить євроінтеграційний досвід Хорватії, яка у 2003 р. подала заявку на вступ до Євросоюзу і вже 01.07.2013 р. стане 28-ою державою-членом ЄС [1]. Запорукою її швидких передвступних переговорів було успішне проведення низки політико-правових реформ та внесення суттєвих змін до Основного Закону 1990 р. [3]. Перебуваючи ще у статусі країни-кандидата на вступ, у 2009 р. Конституцію Хорватії було доповнено окремим розділом VIII, присвяченим Європейському Союзу.

Зокрема, у ст. 145 Конституції Хорватії передбачається, що реалізація прав, які випливають з *acquis communautaire* (з фр. «спільний доробок», «надбання» Співтовариств) [4, с. 137] ЄС, повинна здійснюватися у такий самий спосіб, як і тих, що випливають з національного права. Усі правові акти та рішення інституцій ЄС, що підтримуються Республікою, повинні застосовуватися відповідно до *acquis communautaire* ЄС. Суди Республіки зобов'язані захищати права індивідів, що ґрунтуються на *acquis communautaire* ЄС. Органи виконавчої влади, місцевого самоврядування та юридичні особи публічного права зобов'язані безпосередньо застосовувати норми права ЄС. Такі принципові положення щодо відда-

¹ Зокрема, у Законі не йдеться про статус міжнародних договорів, що затверджуються Президентом України, Кабінетом Міністрів, відповідними міністерствами тощо.

ності країни Європейському Союзу свідчать про її велике бажання інтегруватися до цього наддержавного об'єднання.

Отже, положення про євроінтеграційний вибір України доцільно закріпити в її Основному Законі. Варто погодитися, що «це б сприяло наступності у її зовнішній і внутрішній політиці, незалежно від зміни політичних сил при владі та послідовності у поступальному розвитку нашої країни» [9, с. 488].

Вирішуючи питання про місце вказаної «євроінтеграційної статті» у тексті Основного Закону, вважаємо за доцільне доповнити **ст. 18 Конституції України частиною 2 з наступним змістом: «Зовнішньополітичним пріоритетом України є набуття членства в Європейському Союзі»**. При цьому внесення змін до ст. 18 Конституції потребуватиме затвердження всеукраїнським референдумом, що призначається Президентом України, з огляду на вимоги ст. 156 Конституції України. Таким чином, у разі позитивного схвалення народом такі зміни підсилять легітимність європейського вибору України, оскільки врахують ставлення громадян до зовнішньополітичного курсу держави.

Відсутність відповідної статті в Конституції та спеціального закону, що регламентував правові засади європейської інтеграції України, значно ускладнювала реалізацію її європейського вибору, який на початку ХХІ ст. залишався незмінним, незважаючи на різного роду політичні перетворення у нашій державі. У зв'язку з цим до процесу європейської інтеграції долучилася Верховна Рада України, яка прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. [12, с. 2233] та Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. [10, с. 367].

Зазначені нормативні акти визначили механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в ЄС шляхом

адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, удосконалення нормотворчої діяльності органів державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства. Згодом у Законі України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 р. [11, с. 527] (ч. 2 ст. 11) було підтверджено незмінність обраного пріоритету міжнародної дипломатії нашої держави шляхом забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі. У цілому ж із прийняттям вищевказаних законів було ухвалено ще понад 100 підзаконних нормативно-правових актів, які стосувалися інтеграції до ЄС і слугували внутрішньодержавною юридичною основою здійснення цього процесу.

Разом із тим, попри численну джерельну базу зі вказаного євроінтеграційного напрямку, **нормативно-правові акти України у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення** (наприклад, не враховано змін, внесених до системи джерел права ЄС за Ліссабонським 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 проєктів 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 вказано-**

го пріоритетного зовнішньополітичного курсу України.

Як свідчить історичний досвід, розвитку Співтовариств і 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 кандидати стикаються з більш складними у політичному, економічному та правовому сенсі умовами вступу. Вказана обставина, безперечно, суттєво ускладнює процес адаптації законодавства¹.

Як зауважує В.І. Муравйов, багато невизначеностей існує і стосовно встановлення точного змісту актів Євросоюзу, до яких потрібно узгодити українське законодавство [9, с. 500]. 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 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 враху-

¹ Так, в 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 Ліссабонським договором 01.12.2009 р.

вати всі юридичні тонкощі відповідного компоненту *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, які підлягають адаптації.

У цьому контексті також потрібно звернути увагу, що Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [10, с. 367] в частині переліку *acquis* Європейського Союзу, з яким повинно бути узгоджене законодавство України, суттєво застаріла. Це пов'язано з об'єктивними змінами у розвитку Європейського Союзу, у тому числі у зв'язку із внесенням суттєвих змін до установчих договорів ЄС. Крім того, цим Законом не визначено механізму систематичного перегляду переліку *acquis* Європейського Союзу як предмета адаптації законодавства України. Тому актуальним для України залишається питання про внесення змін у вищевказаний нормативний акт, а також доповнення його механізмом систематичного перегляду *acquis* Європейського Союзу як предмета адаптації законодавства України.

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 уповноваженим 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 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 дру-

гого читання [7].

Крім того, з огляду на проголошений зовнішньополітичний курс, дискусійною є норма закону, відповідно до якої 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). При цьому не визначено чітких критеріїв вилучення із загального правила про забезпечення відповідності законодавства України *acquis* ЄС. Зловживання таким положенням Закону може створити значні перешкоди у процесі інтеграції України до ЄС.

На нашу думку, з метою удосконалення механізму адаптації законодавства України до *acquis* Європейського Союзу необхідним є: 1) у Законі «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» врахувати зміни, внесені до системи джерел права ЄС за Лісабонським договором 2007 р., до яких повинно адаптуватися законодавство України, та доповнити його механізмом систематичного перегляду *acquis* Євросоюзу як предмета адаптації законодавства України; 2) переглянути процедуру експертизи проектів нормативно-правових актів шляхом розширення повноважень Міністерства юстиції України щодо обов'язкового узгодження відомчої юридичної експертизи підзаконних нормативних актів та її поширення на всі стадії розгляду відповідних проектів та проектів законів; 3) визначити умови вилучення із загального правила про забезпечення відповідності законодавства України *acquis* ЄС, що передбачене абз. 3 ч. 3 Розділу IX Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; 4) запровадити загальнодержавну інформаційну мережу з питань європейського права та визначити процедуру офіційного оприлюднення *acquis* Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Croatia. Enlargement [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/enlargement/countries/detailed-country-information/croatia/index_en.htm
2. Opinion on the Draft Constitution of Ukraine: text approved by the Constitutional Commission on 11 March 1996 (CDL (96) 15) adopted at the 27th Meeting of the Venice Commission on 17-18 May 1996 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL\(1996\)020-e.asp?MenuL=RUS](http://www.venice.coe.int/docs/1996/CDL(1996)020-e.asp?MenuL=RUS)
3. The Constitution of the Republic of Croatia 1990 (consolidated text). – Офіц. сайт Парламенту Республіки Хорватія [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=729>
4. Байдін Ю.В. Державний суверенітет і його межі в умовах європейської інтеграції (питання теорії): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – теорія держави і права / Ю.В. Байдін. – Х., 2012. – 245 с.
5. Денисов В.Н. Право Європейського Союзу та правопорядок України: механізм взаємодії / В.Н. Денисов, В.І. Муравйов // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В.Н. Денисова. – К.: Юстиніан, 2006. – С. 540 – 550.
6. Денисов В.Н. Розвиток правових засад та механізмів верховенства міжнародного права у внутрішньому праві України / В.Н. Денисов,
А.Я. Мельник // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В.Н. Денисова. – К.: Юстиніан, 2006. – С. 12 – 39.
7. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2011 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3fart_id=223287414&cat_id=223281453.
8. Моца А.А. Дотримання цінностей ЄС – передумова європейської інтеграції України / А.А. Моца // Цінності сучасного конституційно-налізму: збірка тез наукових доповідей і повідомлень Міжнародної конференції молодих учених, аспірантів і студентів «V Тодиківські читання». – Х.: Права людини, 2012. – С.140 – 141.
9. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.

10. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29 (16.07.2004). – Ст. 367.
11. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI // Відомості Верховної Ради України. – 2010. – № 40 (08.10.2010). – Ст. 527.
12. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 21.11.2002 № 228-IV // Офіційний вісник України. – 2002. – № 50 (27.12.2002). – Ст. 2233.
13. Про міжнародні договори України: Закон України від 29.06.2004 № 1906-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 50 (10.12.2004). – Ст. 540.