

О. Кучинська,

аспірант кафедри теоретичної юриспруденції
Київського національного економічного університету імені Вадима Гетьмана

ЗАКОНОДАВЧА МОЗАІКА: ПОНЯТТЯ АДАПТАЦІЇ УКРАЇНСЬКОГО ПРАВА ДО НОРМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Постановка проблеми. Відсутність чіткого законодавчого визначення «адаптації законодавства» може створювати певні труднощі у практичному застосуванні законодавства в контексті європейської інтеграції та гармонізації. Це призводить до неоднозначного тлумачення та нерівномірного впровадження змін в законодавстві та може викликати сумніви щодо того, які саме зміни слід вважати адаптацією.

Без визначення термінів та конкретних процесів адаптації може виникати невизначеність, коли й як саме повинні здійснюватися зміни, що, в свою чергу, призводить до затримок та непослідовності в реалізації адаптаційних заходів.

Неузгодженість юридичного визначення може призвести до інтерпретаційних розбіжностей між різними суб'єктами, що застосовують адаптаційні положення. Зв'язок між впливом на консистентність та однорідність застосування адаптаційних механізмів підкреслює потребу у створенні регулятивного фреймворку для адаптації законодавства для забезпечення стабільності та чіткості в процесі змін, оскільки відсутність ясної дефініції впливає на довіру до адаптаційних процесів. Громадськість, науковці та бізнес-спільнота можуть вимагати більшої ясності щодо цих процесів.

З метою вирішення цих питань може бути важливим визначення та

узгодження термінів та процесів адаптації на рівні законодавчого органу чи створення спеціального законодавчого акту, що регулює аспекти адаптації до європейських стандартів. Такий підхід може сприяти ясності, однорідності та ефективності впровадження необхідних змін.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Дослідженням заданого питання займалися такі науковці, як Коломощ Т. О., Гришак С. В., Мостицька Т. І., Рудой К. М., Стременовський С. М., Феськов М. М., Божко В. М., Боняк В. О., Тюріна О. В. тощо.

Рудой К. М. зазначає, що під адаптацією законодавства України до законодавства ЄС розуміється діяльність всіх органів державної влади, що здійснюється на основі єдиної системи планування, координації та контролю, щодо поетапного прийняття та наближення законодавства України до *acquis communautaire*, яке становить лише визначене «копенгагенськими» вимогами законодавство ЄС для України, на підставі загальних та спеціальних принципів національної правотворчості [1; 7].

Феськов М. М. наголошує, що під адаптацією галузевого законодавства до конкретної міжнародної угоди можна розуміти діяльність компетентних державних органів щодо окремого дослідження, з одного боку, нормативної бази угоди та, з другого, галузевого законодавства, їх порів-



няльної оцінки, формування висновків та пропозицій щодо етапізації їх прийняття шляхом нормотворчої діяльності, упровадження її результатів у правозастосовчу практику [2; 8].

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Адаптація законодавства України до *acquis communautaire*, яке є набором норм і правил, що повинні прийняти країни-кандидати на вступ до ЄС, є предметом наукових досліджень. Він передбачає вивчення правової бази Європейського Союзу, аналіз чинного законодавства України та визначення сфер, де необхідні зміни та вдосконалення для досягнення відповідності *acquis*, але це тягне за собою відсутність чіткої стратегії та плану адаптації до *acquis*, що може призводити до невизначеності щодо того, як саме Україна буде впроваджувати реформи та зміни у законодавстві для відповідності європейським стандартам. Деякі частини *acquis* можуть вимагати системних змін у структурі влади чи управління, невирішені питання політичної волі та консенсусу можуть гальмувати адаптацію. Конфлікти в парламенті та недостатній підтримці політичних сил також можуть сприяти стагнації у реформах.

Невідомість або недостатня участь громадськості в процесі адаптації може призвести до недовіри та конфліктів інтересів. Для вирішення цих проблем важливо активно включати всі сфери суспільства у процес адаптації, забезпечити ефективний механізм контролю та звітності, а також розробити та впровадити конкретний та ретельно спланований план адаптації до *acquis communautaire*.

Метою статті є дослідження стану та огляд основної проблеми адаптації законодавства України у вигляді відсутності єдиного законодавчо закріпленого визначення поняття «адаптація законодавства» та спроба знайти єдине рішення стосовно уніфікації

понятійного апарату України та Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу. Процес адаптації законодавства України до *acquis* складається з кількох етапів, включаючи визначення відповідних розділів *acquis*, аналіз чинної законодавчої бази України та розробку планів дій щодо законодавчих змін. Це також вимагає залучення різних зацікавлених сторін, включаючи державні установи, організації громадянського суспільства та приватний сектор.

Одним із ключових викликів у процесі адаптації законодавства України до *acquis* є необхідність збалансування специфічних правових традицій і практик країни з вимогами правової системи ЄС. Це потребує уважного підходу та ретельного аналізу впливу запропонованих законодавчих змін на нормативно-правове середовище України.

Іншим викликом є необхідність забезпечення ефективної імплементації та виконання прийнятого законодавства. Це потребує розвитку відповідних інституційних та адміністративних рамок, зміцнення спроможності державних органів, відповідальних за імплементацію та забезпечення виконання законодавства, а також залучення організацій громадянського суспільства та приватного сектору до моніторингу та звітності щодо виконання законодавства.

Починаючи розгляд поняття адаптації законодавства слід розуміти спільну межу між поняттями *acquis communautaire*, законодавством України та законодавством ЄС, походження терміну «адаптація законодавства».

Малюга Л. Ю. виокремлює наступні напрямки адаптації законодавства: 1) адаптація є складовою масштабного процесу «наближення національної системи права»; 2) адаптація включає процеси як нормотворення, так і застосування норм;



3) адаптація здійснюється у відповідності до чітко встановлених Європейським Союзом критеріїв [3; 120].

За своєю природою поняття *acquis communautaire* є більш загальним та всеосяжним у порівнянні із, власно, поняттям законодавства ЄС. Юридична ідея у понятті законодавства Європейського Союзу полягає у відсутності, у порівнянні з Україною, законотворчої системи видання, упорядкування та систематизації нормативно-правової бази законодавчими органами.

Витоки *acquis communautaire* складаються як із первинного і вторинного права, так і з незобов'язальних актів, рішень судів ЄС.

Первинне право ЄС являє собою міжнародні установчі договори Європейського Союзу, а вторинне – це інші допоміжні акти, регламенти, директиви, рішення або рекомендації, які покликані забезпечити реалізацію вищезазначених договорів.

Натомість поняття «законодавство Європейського Союзу» дещо звужує сфери адаптації законодавства України, оскільки ним не охоплюються установчі договори ЄС, загальні принципи права ЄС, прецедентні рішення Суду ЄС, «м'яке право» (акти, що не мають юридично обов'язкової сили). Система *acquis communautaire* охоплює нормативний (правові доктрини, юридичні норми і принципи) та організаційний (сукупність правових інституцій) компоненти. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС визнана «пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу», що у свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Натомість державна політика України щодо адаптації законодавства як складова частина правової реформи полягає у забезпеченні єдиних підходів до нормопроекування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, а також «створення належних умов для інституціонального, науко-

во-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України» [4; 370].

Тобто, весь адаптаційний підхід будується саме на узагальнені або пошуку максимальних точок перетину нормативної складової. А для цього, перш за все, треба визначитись, що саме являє собою поняття «адаптація законодавства».

Адаптація законодавства України є рівномірно спланованим процесом, що включає в себе декілька етапів його проходження, на кожному етапі потрібно досягати певний ступінь відповідності законодавства України до законодавства Європейського Союзу, в чому і проявляється досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір вступити до його лав. У свою чергу *acquis communautaire* – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ. Тим самим, адаптація законодавства – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* [3; 147].

Основних принципів права ЄС у процесі адаптації, окрім зобов'язання по імплементації, всього два: Прямий ефект права ЄС, відповідно до якого, деякі норми права ЄС можуть бути застосовані безпосередньо в національних судах країн-членів. Якщо у громадян або компаній є права чи обов'язки згідно з правом ЄС, вони можуть вказувати на ці норми в судах своїх країн та вимагати їх захисту. А, відповідно до принципа пріоритету, при існуванні конфлікту між національним законом країни-члена та законом ЄС, перевага



надається закону ЄС. Це означає, що національні закони повинні бути інтерпретовані та застосовуватися відповідно до норм права ЄС.

У процесі адаптації законодавства враховуються національні правові та лінгвістичні елементи нормотворення, які узгоджуються з національними можливостями (економічними, соціальними, культурологічними, етнічними). У результаті адаптації національного законодавства не може погіршуватись забезпечений уже наявною системою правових норм механізм охорони прав та свобод особи [5; 222].

При цьому варто розуміти, що адаптація не обмежується лише процесом розробки і прийняття відповідних правових норм, у зв'язку із чим може припустити існування таких етапів правової адаптації: 1) вивчення та аналіз відповідних правових норм з метою встановлення суті їх змісту, регулятивної особливості, доцільності запровадження в національний правопорядок; 2) виявлення ступеня відповідності норм національного та відповідного міжнародного права; 3) правотворча діяльність, спрямована на внесення змін в сучасне законодавство або розробку нового; 4) впровадження в правозастосовну діяльність адаптованого національного законодавства [5; 223].

Долгих Н. П. зазначає, що існують критерії, яким має відповідати країна-кандидат у члени ЄС, серед них, як уже було зазначено, адаптація національного законодавства до *acquis communautaire* (третій копенгагенський критерій) та створення адміністративного механізму застосування *acquis communautaire* (мадридський критерій) [6; 97].

Якщо розглянути зазначене питання трохи ширше, то можна визначити, що механізм застосування мадридського критерію у адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу включає такі етапи:

– ідентифікація всіх актів ЄС (приміток, директив, регламентів тощо), які є частиною *acquis communautaire*. Це вимагає докладного аналізу та інвентаризації всього законодавства ЄС, яке може впливати на Україну;

– аналіз та класифікація актів ЄС на основі їх тематичної, секторної та юридичної приналежності. Це допомагає уточнити, які саме сфери національного законодавства України потребують адаптації;

– оцінка належності через аналіз ступеня відповідності національного законодавства України актам ЄС. Виявляються розходження та необхідність змін;

– визначення пріоритетів шляхом ідентифікації найбільш критичних або термінових аспектів, які потребують адаптації, і визначаються пріоритети для розробки та впровадження нового законодавства;

– розробка та ухвалення проєктів законів законодавчими органами, які враховують вимоги *acquis communautaire*. Ці проєкти можуть включати зміни в існуючі закони та прийняття нових;

– моніторинг та контроль через впровадження нових процедур, створення інституцій, надання нормативних актів тощо.

Тобто, Копенгагенські критерії оцінюють загальний стан країни, її готовність до інтеграції в політичний, економічний та правовий простір.

Стосовно Мадридського критерію, то можна зазначити, що він стосується конкретного аспекту адаптації законодавства країни до законодавства ЄС в частині прийняття, впровадження та забезпечення виконання *acquis communautaire*, тобто всіх норм і правил ЄС.

Ці критерії визначають, чи країна-кандидат приймає, впроваджує та дотримується законодавства ЄС. Вони оцінюють, чи існує правова та адміністративна інфраструктура, яка дозволяє виконувати вимоги ЄС.



Мадридські критерії стосуються більше технічних аспектів адаптації законодавства та здатності країни до ефективного виконання норм ЄС.

Головна різниця полягає в тому, що Копенгагенські критерії оцінюють загальний стан країни, включаючи її політичну систему та економіку, тоді як Мадридські критерії акцентують увагу на адаптації конкретних аспектів законодавства країни до стандартів ЄС.

Загалом, механізм застосування *acquis communautaire* у адаптації законодавства України до законодавства ЄС є складним та мінливим, оскільки він вимагає постійної актуалізації та відповідності змінам в законодавстві ЄС. Процес також підкреслює важливість співробітництва між різними рівнями уряду, парламентом, громадськими організаціями та іншими зацікавленими сторонами.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це процес приведення національного правового порядку України у відповідність із законами, правилами і стандартами, що існують у країнах-членах ЄС та встановлюються ЄС. Основною метою адаптації є забезпечення відповідності національного законодавства України європейським нормам та стандартам, що дозволяє Україні дотримувати міжнародні зобов'язання та сприяє інтеграції країни в європейській структурі.

Але, якщо поглибитись у це питання, то можна відмітити, що, загалом, у юридичному сенсі «адаптація» є одностороннім процесом поступового зближення, узгодження законодавства України з нормами ЄС, що відбувається насамперед у погоджених сторонами сферах [7; 22]. У науковій літературі зазначається, що сутність терміна «адаптація» полягає в сукупності взаємопов'язаних організаційних, правових, соціально-економічних, науково-технічних процесів і заходів, спрямованих на зближення законодавства України

з сучасною європейською системою права шляхом проектування нового та внесення змін у чинне законодавство України з урахуванням загальних європейських стандартів, що їх відбито в чинному законодавстві ЄС та країн – членів ЄС, а також шляхом неухильного дотримання оновленого законодавства [8; 343].

Отже, навіть у науковій літературі немає єдності у розумінні поняття «адаптація», оскільки одні розглядають це виключно як односторонній процес, тобто одностороннє вчинення дій державою чи її органами щодо наближення законодавства до норм Європейського Союзу. Водночас інші розглядають «адаптацію» як сукупність взаємопов'язаних процесів та дій щодо удосконалення законодавства у тій чи іншій сфері. Аналізуючи зазначені твердження, констатуємо, що обидві наукові позиції є правильними, оскільки, з одного боку, саме держава має вчиняти дії, спрямовані на удосконалення власного законодавства, розробляти оптимальні шляхи для приведення норм чинного законодавства у відповідність до міжнародно-правових норм. Але, з іншого боку, на дії держави, яка здійснює адаптацію, можуть впливати певні чинники країн Європейського Союзу, які можуть полягати у необхідності вчинення окремих дій, прийнятті відповідного нормативно-правового акта, вчиненні певного керівництва окремими процесами адаптації тощо. Отже, процес адаптації, на нашу думку, має здійснюватися спільно та за підтримки Європейського Союзу [9; 131].

В даному випадку мова йде саме про пристосування до європейських правових норм та стандартів адаптації законодавства, адже існує ще уніфікація, імплементація, апроксимація, а деякі науковці ще окремо виділяють трансформацію, транспозицію, координацію та стандартизацію законодавства як частину адаптації.



Отже, поняття «адаптації законодавства» в різних джерелах може носити доволі широку змістовну складову, оскільки, не дивлячись на тотожню законотворчу техніку, саме оперування юридичними термінами має дотримуватись загальноузгодженості понять незалежно від джерел.

Адаптація законодавства України до *acquis communautaire* є складним і непростим процесом, який потребує значних зусиль та ресурсів. Проте це важливо для інтеграції України до Європейського Союзу та для економічного та соціального розвитку країни. Як такий, він є предметом наукового дослідження, що потребує залучення різних зацікавлених сторін та ретельного та виваженого підходу для забезпечення ефективної імплементації та виконання прийнятого законодавства.

На тлі останніх подій, які відбуваються не тільки в Європі та світі, а й в нашій країні загалом, особливо після набуття статусу держави – кандидата у члени ЄС Україною дуже актуальним стало питання подальшого європейського вектору розвитку. Перш за все, узгодження правової бази, як основи для подальшого руху в заданому напрямку.

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є складним та непростим процесом, який потребує значних зусиль та ресурсів. Цей процес має велике значення для України, оскільки вона є країною-кандидатом на членство в ЄС і прагне привести свою правову систему у відповідність до європейських стандартів. Але, перш за все, треба визначитись з дефініціями поняття «адаптація законодавства», оскільки відсутнє єдине офіційне визначення цього терміну, а для подальшої нормативно – правової роботи необхідно розібратись з термінологією.

*У статті досліджено сучасний стан адаптації законодавства України до законодавства ЄС з точки зору уніфікації поняття «адаптація законодавства», наведено визначення різних науковців стосовно означеного поняття на тлі євроінтеграційних процесів, зроблено аналіз складових процесу адаптації та проаналізовано синтез поняття «адаптація законодавства» та «*acquis communautaire*». Автором зроблена спроба узагальнити розбіжності в понятійному апараті та знайти спільні категорії в адаптаційних процесах.*

Ключові слова: адаптація законодавства, *acquis communautaire*, євроінтеграція, Європейський Союз.

Kuchynska O. Legislative mosaic: the concept of adaptation of Ukrainian law to the norms of the European Union

Against the background of the recent events that are taking place not only in Europe and the world, but also in our country in general, especially after Ukraine acquired the status of a candidate state for EU membership, the question of the further European vector of development has become very urgent. First of all, coordination of the legal framework as a basis for further movement of the country in the given direction.

The adaptation of the legislation of Ukraine to the legislation of the European Union is a complex and difficult process that requires significant efforts and resources. This process is of great importance for Ukraine, as it is a candidate country for EU membership and seeks to bring its legal system in line with European standards. But, first of all, it is necessary to decide on the definitions of the concept of "legislation adaptation", since there is no single official definition of this term, and for further regulatory



and legal work it is necessary to understand the terminology.

The article examines the current state of adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation from the point of view of the unification of the concept of "legislation adaptation", provides the definitions of various scientists regarding this concept against the background of European integration processes, analyzes the components of the adaptation process, and analyzes the synthesis of the concepts of "legislation adaptation" and "acquis communautaire". The author made an attempt to generalize the differences in the conceptual apparatus and find common categories in adaptation processes.

Key words: adaptation of legislation, *acquis communautaire*, European integration, European Union.

Література

1. Рудой К.М. «Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу»: автореф. дис.на здоб. наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.07 «Теорія управління; адмін. право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.М. Рудой; Нац. ун-т внутрішніх справ. – Х. 2004, 20 с.

2. Феськов М. М. Європейська соціальна хартія (переглянута) і трудове законодавство України: питання адаптації: автореф. дис. канд. юрид. наук: 12.00.05 / Нац. ун-т внутр. справ. Харків, 2002.

3. Малюга Л. Ю. «Адаптація соціального законодавства України до законодавства ЄС: сучасний стан та тенденції розвитку»/ Юридичний бюлетень. 2019, № 9. С. 120.
URL:chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://ipk.in.ua/images/biblioteka/3FMB_Pravo/Malyuha--TEORETYKO-PRAVOVI-OSNOVY-uzt-preview-2.pdf (дата звернення 30.12.2023).

4. Проневич О.С. «Адаптація вітчизняного законодавства до зако-

нодавства Європейського Союзу: доктринально-правовий аспект»/ Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. 2016. № 3 (74). С. 59–69. URL:file:///C:/Users/%D0%9E%D0%BB%D1%8F/Downloads/13230-%D0%A2%D0%B5%D0%BA%D1%81%D1%82%20%D1%81%D1%82%D0%B0%D1%82%D1%82%D1%96-26089-1-10-20190704%20(4).pdf (дата звернення 03.01.2024).

5. Абросімов С.А. «Поняття та зміст адаптації цивільного законодавства України до законодавства ЄС у сфері купівлі – продажу»/ Університетські наукові записки, 2020, № 3–4 (75–76), С. 217–225. Кам'янець – Подільський, URL: chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://journals.indexcopernicus.com/api/file/viewByFileId/1376044.pdf (дата звернення 04.01.2024).

6. Долгих Н.П. «Перспективи та шляхи розвитку українського трудового законодавства в умовах інтеграції України в Європейський Союз»/ ОРІДУ НАДУ при Президенті України. «Актуальні проблеми публічного адміністрування» № 1 (82)– 2021, С. 95–97.
U R L : f i l e : / / / C : / Users / % D 0 % 9 E % D 0 % B B % D 1 % 8 F / D o w n l o a d s / 2 2 9 1 4 6 - % D 0 % A 2 % D 0 % B 5 % D 0 % B A % D 1 % 8 1 % D 1 % 8 2 % 2 0 % D 1 % 8 1 % D 1 % 8 2 % D 0 % B 0 % D 1 % 8 2 % D 1 % 8 2 % D 1 % 9 6 - 5 2 2 0 5 9 - 1 - 1 0 - 2 0 2 1 0 4 1 5 . p d f (дата звернення 04.01.2024).

7. Яковюк І.В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу : проблеми теорії та практики. Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. НДІ держ. будівництва та місц. самоврядування НАПрН України. Харків : Оберіг, 2012. С. 5–47.

8. Бесчасний В.М., Філонов В.П., Філонов О.В./Право Європейського Союзу/ за заг. ред. І.А. Грицяка. Київ, 2010. 366 с.

9. Любимов О.К. «Адаптація законодавства України про державну службу до законодавства Європейського Союзу», Науковий вісник Ужгородського національного університету, 2019, Серія ПРАВО. Випуск 57. Том 1.