

Національний юридичний університет  
імені Ярослава Мудрого

**К. О. Трихліб**

**Гармонізація законодавства  
України і законодавства ЄС:  
наближення загальноправової  
термінології**

**Монографія**

Харків  
«Право»  
2015

УДК 340.12:340.113(477)+061.1ЄС

ББК 67.0

Т69

*Рекомендовано до опублікування вченою радою  
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого  
(протокол № 7 від 27 березня 2015 р.)*

**Рецензенти:**

*В. В. Лемак*, доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри теорії та історії держави і права юридичного факультету Ужгородського національного університету, член-кореспондент НАПрН України;

*О. С. Передерій*, кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри державно-правових дисциплін юридичного факультету Харківського національного університету імені В. Н. Каразіна

**Трихліб К. О.**

Т69 Гармонізація законодавства України і законодавства ЄС: наближення загальноправової термінології : монографія / К. О. Трихліб. – Х. : Право, 2015. – 224 с.

ISBN 978-966-458-818-5

У монографії висвітлено сутність, роль та місце загальноправової термінології у процесі гармонізації законодавства України і законодавства Європейського Союзу. Аналізуються різні поняття, які застосовуються для характеристики правової інтеграції. Комплексно досліджуються питання формування та розвитку, тлумачення й співвідношення вітчизняної загальноправової термінології, насамперед таких термінів, як «право», «закон», «верховенство права», «правова держава», «права людини», крізь призму європейського праворозуміння.

Для фахівців з теорії держави і права, порівняльного правознавства, конституційного, міжнародного, європейського права, аспірантів, студентів вищих навчальних закладів і факультетів.

**УДК 340.12:340.113(477)+061.1ЄС**

**ББК 67.0**

ISBN 978-966-458-818-5

© Трихліб К. О., 2015

© Видавництво «Право», 2015

# Зміст

<b>Вступ</b> .....	4
--------------------	---

## Розділ 1

### **ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ І ЄС: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ**

§ 1. Нормативні засади наближення законодавства України до ЄС .....	6
§ 2. Правова інтеграція України: у пошуках термінології.....	32
§ 3. Гармонізація законодавства України і ЄС: сутність та особливості.....	60

## Розділ 2

### **ЗАГАЛЬНОПРАВОВА ТЕРМІНОЛОГІЯ УКРАЇНИ І ЄС: НАПРЯМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ**

§ 1. Загальноправова термінологія: вітчизняний досвід крізь призму європейського праворозуміння .....	84
§ 2. Верховенство права як стрижень гармонізації законодавства України і ЄС.....	124
§ 3. Стандарти прав людини в рішеннях Європейського суду з прав людини та їх застосування в Україні.....	154

<b>Висновки</b> .....	180
-----------------------	-----

<b>Список використаних джерел</b> .....	186
---	-----

## Вступ

Наразі перед Україною постала безліч викликів, пов'язаних насамперед із необхідністю комплексного реформування вітчизняної правової системи та приведення національного законодавства у відповідність до європейських принципів і стандартів права. Євроінтеграційні прагнення України, які реалізуються через наближення і гармонізацію вітчизняного законодавства і законодавства ЄС, є одним з основних пріоритетів державної політики, що й визначено на законодавчому рівні. Так, Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами покликана сприяти поступовому зближенню сторін, яке ґрунтується на спільних цінностях.

Сьогодні активізувалися процеси глобалізації, інтеграції. Складовими правової інтеграції є нормативна основа, суб'єкти, юридичні засоби та способи реалізації. Під час правової інтеграції відбувається універсалізація мови права. Загальновідомо, що терміни мають певне смислове навантаження. З огляду на це важливим стає вирішення проблем термінологічного наближення, зокрема, на рівні загальноправової термінології, яка виступає підґрунтям сучасного праворозуміння і головним інструментом гармонізації законодавств.

Наближення вітчизняної загальноправової термінології до термінології європейського права є послідовним процесом узгодження основних понять, підходів та концепцій розвитку національного законодавства України на основі загальноєвропейських цінностей, стандартів і принципів права. Таким чином, наближення загальноправової термінології виступає методологічною передумовою та підґрунтям реформування окремих галузей права, розробки положень кодексів і законодавчих актів, які забезпечували б реалізацію прав людини на засадах верховенства права.

У правовій науці України, на відміну від європейської, не приділяється достатньо уваги комплексному аналізу гармонізації законодавства. Зокрема, немає єдиного підходу до визначення поняття «гармонізація законодавства

України і ЄС», наразі на доктринальному рівні вчені пропонують цілу низку термінів, суміжних із цим поняттям, які характеризують окремі аспекти процесу правової інтеграції. Це, у свою чергу, призводить до зайвої плутанини і невизначеності у розумінні сутності процесу гармонізації законодавства в цілому. Крім того, недооцінюється роль загальноправової термінології у контексті завдань правової інтеграції, натомість юридична термінологія досліджується переважно представниками окремих галузей правової науки.

Усе це дозволяє стверджувати про актуальність дослідження гармонізації законодавства України і законодавства ЄС саме крізь призму наближення вітчизняної загальноправової термінології до термінології європейського права.

У монографії визначено сутність, роль та місце загальноправової термінології у процесі гармонізації законодавств. Зокрема, висвітлено нормативні засади регулювання відносин між Україною і ЄС у сфері наближення законодавства; обґрунтовано співвідношення юридичних понять, які застосовуються для позначення процесів правової інтеграції; розкрито зміст, основні етапи, засоби і способи гармонізації законодавства України і ЄС. Аналізуються закономірності виникнення та розвитку, особливості тлумачення і співвідношення термінів «право», «закон», «верховенство права», «правова держава», «права людини» тощо в українській і у мовах країн — членів Євросоюзу.

Автор висловлює щире подяку своєму вчителю О. В. Петришину, академіку НАПрН України, а також вельмишановним рецензентам доктору юридичних наук, професору В. В. Лемаку і О. С. Передерію — кандидату юридичних наук, доценту — за допомогу і цінні поради під час підготовки цієї роботи.

# Розділ 1

## ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ І ЄС: СТАН ТА ПЕРСПЕКТИВИ

---

---

### § 1. Нормативні засади наближення законодавства України до ЄС

---

---

Для кращого розуміння сутності процесу гармонізації законодавства України і Євросоюзу пропонуємо провести невеличкий екскурс в історію розвитку відносин між Україною і ЄС у сфері наближення вітчизняної правової системи до правової системи Європейського Союзу. Одним із перших кроків розвитку відносин та співробітництва між Україною і світовою спільнотою стало прийняття 16 липня 1990 р. Верховною Радою УРСР Декларації про державний суверенітет України. Зокрема, розд. X Декларації («Міжнародні відносини») проголосив, що «Українська РСР виступає рівноправним учасником міжнародного спілкування, активно сприяє зміцненню загального миру і міжнародної безпеки, безпосередньо бере участь у загальноєвропейському процесі та європейських структурах». У Декларації також зазначено, що «Українська РСР визнає перевагу загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішньодержавного права» [1]. Таким чином, Україна позиціонує себе частиною і повноправним членом Європейської спільноти.

Позиція України щодо Європейського Союзу на законодавчому рівні вперше була сформульована в Основних напрямках зовнішньої політики України, схвалених постановою Верховної Ради України (далі — ВРУ) від 2 липня 1993 р. У розд. II («Засади зовнішньої політики України») закріплено: «Розбудова стосунків із західноєвропейськими державами створить умови для відновлення давніх політичних, економічних, культурних, духовних зв'язків України з європейською цивілізацією, прискорення демократизації, проведення ринкових реформ та оздоровлення національної економіки. Водночас таке співробітництво стане підґрунтям для розширення участі України в європейських структурах та майбутнього інтегрування її господарства до загальноєвропейського і світового економічного простору» [2].

Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариством та їх державами-членами (УПС), підписана 16 червня 1994 р. (набула чинності 1 березня 1998 р.) [3], започаткувала співробітництво між Україною і ЄС у правовій, політичній, торговельно-економічній, гуманітарній та інших сферах. У ст. 1 УПС йдеться про встановлення партнерських відносин між ЄС і Україною, натомість у ст. 2 розд. I («Основні принципи») зазначено, що повага до демократичних принципів і прав людини є основою внутрішньої та зовнішньої політики України і ЄС. Крім того, в УПС проголошено, що Україна і ЄС налагоджують регулярний політичний діалог, який буде розвиватися та поглиблюватися, а також сприяти розвитку торгівлі, інвестицій та гармонійних економічних відносин.

Аналіз УПС дає можливість виокремити сім пріоритетних напрямів співпраці між Україною і ЄС: енергетика, торгівля та інвестиції; юстиція і внутрішні справи; наближення законодавства України до законодавства ЄС; охорона навколишнього середовища; транспортна сфера; транскордонне співробітництво; співпраця у сфері науки, технологій та космосу (ст. 51) [3].

Положеннями гл. 10 УПС започатковано діяльність таких спільних органів: Рада з питань співробітництва, Комітет з питань співробітництва і Комітет парламентського співробітництва [3].

Надзвичайно важливим кроком підтвердження прихильності України загальноєвропейським цінностям поваги до основних прав і свобод людини, демократії і верховенства права стало ухвалення Верховною Радою України Закону «Про приєднання до Статуту Ради Європи» 31 жовтня 1995 р. [4]. Наша держава стала членом Ради Європи 9 листопада 1995 р. Співробітництво і вступ України до Ради Європи (РЄ) відіграє надзвичайно важливу роль та сприяє наближенню до загальноєвропейських стандартів, а також гармонізації законодавства України і законодавства європейських інтеграційних об'єднань, оскільки головними статутними умовами вступу країни до РЄ є визнання принципу верховенства права, обов'язок забезпечення основних прав і свобод людини, а також ефективна співпраця з іншими країнами [5].

Відповідно до Статуту РЄ Україна здійснює своє представництво у всіх трьох головних органах Ради Європи. Так, міністр закордонних справ України представляє Україну в Комітеті міністрів Ради Європи (КМ РЄ), бере участь у повсякденній роботі КМ РЄ, його комітетів та експертних груп. У Парламентській асамблеї Ради Європи (ПАРЄ), що визначає основні напрями діяльності РЄ і має консультативний статус, Україна представлена Постійною делегацією ВРУ у складі 24 народних депутатів (12 основних членів і 12 заступників). Крім того, 24 представники України входять до складу делегації України у Конгресі місцевих та регіональних влад Ради Європи (КМРВ РЄ). Україна безпосередньо бере участь у роботі Конгресу, в обговоренні спільних проблем та в обміні досвідом на рівні представників органів місцевої і регіональної влади європейських країн. Діяльність представників України в заходах Ради Європи провадиться за такими напрямками, як права людини, юридичні питання і реформування судочинства, боротьба з корупцією, тероризмом, відмиванням грошей, соціальне забезпечення, місцева та регіональна демократія, збереження культурної спадщини, гендерна рівність і забезпечення прав національних меншин [5].

Конституція України, прийнята 28 червня 1996 р., у ст. 9 встановлює: «Чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать



Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України». Водночас ст. 18 Основного Закону проголошує, що «зовнішньополітична діяльність України спрямована на забезпечення її національних інтересів і безпеки шляхом підтримання мирного і взаємовигідного співробітництва з членами міжнародного співтовариства за загально визнаними принципами і нормами міжнародного права» [6]. Отже, Україна на законодавчому рівні закріпила визнання та дію принципів і норм міжнародного права.

Крім того, системний діалог між Україною і ЄС розвивається також у рамках проведення щорічних засідань Саміту «Україна — ЄС» як регулярного політичного діалогу на найвищому рівні. Перший Саміт «Україна — ЄС» відбувся у вересні 1997 р. у Києві. Під час Саміту було підтверджено європейський вибір України, обговорено засади розвитку спільної договірно-правової бази, розглянуто шляхи поглиблення економічної співпраці. На підтвердження цього на Другому Саміті «Україна — ЄС» (16 жовтня 1998 р., м. Відень) співпраця України і ЄС була визначена як «стратегічне партнерство» [7].

У Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, розробленій у червні 1998 р., зафіксовано, що «національні інтереси України потребують утвердження України як впливової європейської держави, повноправного члена ЄС» [8]. У документі зазначено, що Україна має ввійти до європейського політичного, інформаційного, економічного і правового простору. Головним зовнішнім пріоритетом нашої держави визнано набуття асоційованого членства в Євросоюзі, натомість кінцева мета — повноправне членство в ЄС. У Стратегії виокремлено такі основні напрями інтеграційного процесу:

1. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини. При цьому зазначено, що «адаптація законодавства України до законодавства ЄС полягає у зближенні із сучасною європейською системою права... і передбачає реформування вітчизняної правової системи та поступове її приведення у відповідність до європейських стандартів. Важливим чинником реформування правової системи України слід вважати участь України в конвенціях Ради Європи, які встановлюють спільні для цієї організації та ЄС стандарти» [8].

2. Економічна інтеграція, розвиток торговельних відносин України і ЄС.

3. Інтеграція України до ЄС у контексті загальноєвропейської безпеки.

4. Політична консолідація та зміцнення демократії. При цьому політична консолідація розглядається як зовнішньополітична і внутрішньополітична консолідація. Так, зовнішньополітична консолідація спрямована насамперед на зміцнення європейської безпеки. Вона включає, з одного боку, всебічне входження України до європейського політичного, правового, економічного та інформаційного простору, а з другого — визначення політики ЄС щодо України, її відокремлення від політики ЄС щодо Росії, а також підтримку країнами Європи і світовою спільнотою Стратегії інтеграції України до ЄС. Внутрішньополітична консолідація ґрунтується на виборі українським суспільством євроінтеграційного курсу і зміцненні демократії та верховенства права в Україні. У Стратегії зазначено, що європейська інтеграція сприятиме становленню громадянського суспільства в Україні та формуванню української політичної нації як повноправного члена сім'ї європейських націй.

5. Адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС.

6. Культурно-освітня та науково-технічна інтеграція і, як наслідок, підвищення в Україні європейської культурної ідентичності.

7. Регіональна інтеграція України, підґрунтям якої визнається УПС, Європейська хартія місцевого самоврядування та інші нормативно-правові акти ЄС і Ради Європи.

8. Галузева співпраця.

9. Співробітництво в галузі охорони довкілля [8].

На виконання Указу Президента України від 9 лютого 1999 р. «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [9] Кабінетом Міністрів України (далі — КМУ) запроваджено єдину систему планування, координації та контролю за нормотворчою діяльністю і роботою органів виконавчої влади з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Зокрема, Міністерство юстиції України визнано центральним органом виконавчої влади, що безпосередньо здійснює функції планування законопроектної роботи та роботи з адаптації законодавства України до законодавства

ЄС за поданням міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також координації і контролю нормотворчої діяльності органів виконавчої влади. Крім того, КМУ зобов'язувався щороку розробляти і затверджувати план роботи з адаптації законодавства.

Під час Саміту Європейської Ради у Гельсінкі 11 грудня 1999 р. ЄС прийняв Спільну стратегію Євросоюзу щодо України, яка визначила в загальних рисах співпрацю з Україною і передбачала зміцнення розвитку правової, стабільної, відкритої демократії в Україні, укріплення ринкової економіки, а також подальшу співпрацю у політичній, економічній, правовій (у галузі юстиції і внутрішніх справ) та культурній сферах [10, с. 8–10]. Слід зауважити, що конкретні строки гармонізації законодавства та перспектива асоційованого членства України в ЄС не закріплювалися.

Відповідно до Стратегії була розроблена Програма інтеграції України до Європейського Союзу, затверджена Президентом України 14 вересня 2000 р. [11]. Дана Програма є головним інструментом із наближення України до ЄС, що передбачає широке співробітництво з Євросоюзом у політичній, соціальній, фінансовій, науковій, економічній та в інших сферах суспільно-правового життя. У Програмі вперше застосовано термін *acquis communautaire*, який визначався як правові і нормативні стандарти ЄС. Програма інтеграції України до ЄС стала першим ґрунтовним документом в Україні, який охопив майже всі сфери суспільно-правового життя та містив конкретні заходи щодо приведення національного законодавства у відповідність до європейських стандартів. Згідно з цією Програмою КМУ повинен затвердити План дій щодо реалізації її пріоритетних положень. Складовою цієї Програми є План роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Із цього приводу В. Муравйов зазначає, що Програма інтеграції України до ЄС обмежує «спільний доробок» переважно економічним законодавством ЄС, що в цілому базується на положеннях статей 50 і 51 УПС. Таке розуміння змісту *acquis communautaire* на той час відповідало інтересам України [12]. У 2001 р. на Саміті ЄС у Гетеборзі Україна була переведена з розділу «Зовнішні партнери» до розділу «Майбутнє Європи», що підтвердило можливість набуття Україною статусу кандидата у члени ЄС [7].

У Посланні Президента України до Верховної Ради України 2002 р. «Європейський вибір» було обґрунтовано основні цілі та механізми євроінтеграції. У документі зазначено, що створення передумов для набуття Україною повноправного членства в ЄС — це найголовніший стратегічний пріоритет України. «Слід виходити з того, що стратегія європейської інтеграції має об'єктивні передумови. Курс на євроінтеграцію є природним наслідком здобуття Україною державної незалежності. Він викристалізовується з багатовікової історії українського народу, його ментальності, етнічних коренів та демократичних традицій, з прагнення нинішнього покоління бачити свою державу в єдиній Європі. Європейський вибір України — це водночас і рух до реальної демократії, інформаційного громадянського суспільства, соціально орієнтованого ринкового господарства, що базується на засадах верховенства права й забезпечення прав та свобод людини і громадянина. Кінцевою метою євроінтеграційного курсу України є набуття нашою державою повноправного членства в Європейському Союзі. Йдеться про реалізацію цивілізаційного вибору України на користь європейських цінностей, трансформацію інституційної системи нашої держави в інститути європейського зразка, утвердження європейських стандартів соціально-економічного та політичного розвитку» [13].

Важливим документом у сфері наближення законодавства України до ЄС є Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 2002 р. У Концепції зазначалося, що метою Загальнодержавної програми є створення передумов для підготовки законодавчої бази до входження України в Євросоюз. У Законі вперше було наведене визначення поняття «адаптація законодавства України до законодавства ЄС» — поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства ЄС. Крім того, закріплювалося, що законодавство ЄС складається з: Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (1957); Договору про заснування Європейського товариства по атомній енергії (1957); Єдиного європейського акта (1986); Маастрихтського договору (1992); Амстердамського договору

(1997); Ніщцького договору (2000) з наступними змінами та доповненнями; регламентів, директив, рішень та інших актів нормативного характеру, прийнятих інститутами ЄС; а також міжнародних договорів та рішень Суду ЄС, де, зокрема, міститься офіційне тлумачення цих правових норм [14].

Важливо, що на Ялтинському Саміті «Україна — ЄС» 7 жовтня 2003 р. було визнано, що одним із найефективніших шляхів входження України до спільного європейського простору і повноправного членства в ЄС є адаптація законодавства нашої держави до права Євросоюзу. Також зазначалося, що ЄС буде надавати допомогу Україні у процесі адаптації [7]. Президент України 28 квітня 2004 р. прийняв Стратегію економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки [15]. У Стратегії окреслено та проаналізовано шляхи розвитку окремих галузей економіки, соціальної політики України крізь призму євроінтеграції і співробітництва з ЄС.

Відтак у 2004 р. Верховною Радою України була затверджена Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі — Програма) [16]. У Програмі закріплено, що пріоритетною сферою євроінтеграції є адаптація законодавства України до законодавства ЄС, яка визначалась як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis* ЄС. Адаптація законодавства покликана забезпечити єдині підходи й обов'язкове врахування вимог законодавства ЄС до нормопроекування, а також підготовку кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, технічного та фінансового забезпечення цього процесу.

Поняття *acquis communautaire* (*acquis* ЄС, «спільний доробок» ЄС) у Програмі визначалося як правова система ЄС, що включає акти законодавства ЄС (але не обмежується ними), прийняті в рамках ЄС, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і співпраці у сфері юстиції і внутрішніх справ. Джерелами *acquis* ЄС (як і в Законі України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу») визна-

ються: первинне законодавство, а саме Договір про заснування Європейського економічного співтовариства (1957) (з 1993 р. — Договір про заснування Європейського співтовариства); Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії (1957), з наступними змінами, внесеними Маастрихтським договором (Договір про утворення Європейського Союзу 1992 р.), Амстердамським договором (1997) та Ніццьким договором (2001), а також актами про приєднання; Договір про злиття (1965); акти про приєднання нових держав-членів; вторинне законодавство — директива, регламент, рішення, рекомендація або висновок, міжнародна угода, загальний принцип права Європейського співтовариства, рішення Суду ЄС, спільна стратегія, позиція, дія, загальне положення або принцип у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, рамкове рішення щодо гармонізації законодавства, спільна позиція, рішення у контексті положень Договору про ЄС про співробітництво правоохоронних та судових органів у кримінальних справах [16].

Таким чином, у Програмі «спільний доробок» ЄС охоплено в цілому, а не лише норми економічного права ЄС. При цьому зауважується, що «проблема полягає не в самому терміні *acquis communautaire stricto sensu*, тобто не в тому, чи можна або не можна його використовувати в законодавчих та інших нормативно-правових актах України, а в тому, як тлумачити зміст спільного доробку, тобто чи орієнтуватися на весь *acquis communautaire* Євросоюзу або тільки на ту його частину, яка охоплює право внутрішнього ринку об'єднання» [12].

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС включає декілька етапів, на кожному з яких має бути досягнутий певний ступінь відповідності законодавства України *acquis* ЄС. Так, на першому етапі передбачається адаптація законодавства України у пріоритетних сферах, визначених ст. 51 УПС. На даному етапі необхідно розробити словник термінів *acquis communautaire* для правильного їх розуміння та однакового застосування. Зокрема, слід запровадити єдині вимоги до перекладів українською мовою актів *acquis* ЄС, утворити централізовану систему перекладів, на підставі вивчення та узагальнення досвіду країн Центральної та Східної Європи створити ефективний загальнодержавний механізм адапта-

ції законодавства, у тому числі щодо перевірки законопроектів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність вимогам *acquis* ЄС. Згідно з цією вимогою кожен законопроект, внесений до ВРУ, протягом семи днів має надсилатися до Комітету з питань європейської інтеграції для визначення його належності за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС. Крім того, має бути створена загальнодержавна інформаційна мережа з питань європейського права та забезпечений вільний доступ до неї. Необхідно також запровадити систему навчання і підвищення кваліфікації державних службовців із питань європейського права та вжити заходів щодо опрацювання і затвердження спільного з ЄС механізму підготовки планів-графіків адаптації (англ. *scoreboards*) та моніторингу їх виконання. Конкретні заходи з адаптації законодавства, прогнозовані строки їх виконання, обсяги видатків визначаються щорічним планом заходів з виконання Програми, який готується Координаційною радою з адаптації законодавства України до законодавства ЄС, погоджується з Комітетом ВРУ з питань європейської інтеграції і затверджується Кабінетом Міністрів України [16].

Із метою виконання вищезазначених завдань була прийнята постановова КМУ від 15 жовтня 2004 р. «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [17], в якій закріплено, що для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС утворюється Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Згідно з Положенням «Про Координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» основними її завданнями є такі: розробка пропозицій щодо розвитку співпраці з ЄС у сфері адаптації законодавства; формування єдиних підходів до провадження діяльності у цій сфері; визначення переліку органів виконавчої влади, відповідальних за організацію даної роботи; підготовка щорічного плану заходів із виконання Програми; розгляд стану реалізації Плану заходів із виконання Програми; підготовка та подання ВРУ щорічної Доповіді про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до за-

конодавства ЄС. Отже, Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства ЄС стала об'єднаним і контролюючим органом у процесі адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС.

Для успішної і плідної роботи потрібен був виконавчий орган. Відповідно до постанови КМУ від 24 грудня 2004 р. «Про утворення Державного департаменту з питань адаптації законодавства» [18] у складі Міністерства юстиції України (на базі Центру європейського та порівняльного права, який ліквідувався) було утворено Державний департамент з питань адаптації законодавства. Основними завданнями Департаменту визначено такі: організація роботи з реалізації державної політики у сфері адаптації законодавства; участь у координації роботи з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС; організація науково-експертного, аналітичного, інформаційного та методологічного забезпечення виконання Програми; підготовка рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС, розробка з урахуванням їх положень проектів нормативно-правових актів; проведення експертизи щодо відповідності законопроектів України та інших нормативно-правових актів, які за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються *acquis* ЄС; узагальнення інформації про стан адаптації законодавства України до законодавства ЄС; організація моніторингу імплементації актів законодавства, проекти яких розроблено відповідно до *acquis* ЄС; координація співпраці України з ЄС у сфері адаптації законодавства, юстиції і внутрішніх справ [18]. До речі, Державний департамент з питань адаптації законодавства наразі ліквідовано [19].

З огляду на складність і тривалість процесу адаптації законодавства була розроблена Методика визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм, затверджена наказом Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України №62 від 16 березня 2005 р. [20], в якій дається визначення таких термінів, як *євроінтеграційна складова* — частина програмного документа або проекту, що належить до сфери питань євроінтеграції; *євроінтеграційні заходи* — дії, кінцевою метою яких є правове, еко-



номічне, інституційне наближення України до ЄС; *імплементація* — здійснення і виконання державою міжнародних правових норм; *діяльність у сфері євроінтеграції* — сукупність дій, пов'язаних зі створенням умов інтеграції України до ЄС; *інституційне забезпечення* — утворення нових або реорганізація (удосконалення) існуючих інституцій (структур), а також дій щодо кадрової підготовки з метою організаційного забезпечення діяльності цих інституцій та процесу євроінтеграції у цілому; *інформаційна підтримка* — комплекс інформаційно-просвітницьких заходів, спрямованих на взаємопроникнення в інформаційний простір України та ЄС з метою формування в українському суспільстві проєвропейської, а в європейському проукраїнської більшості, а також спрямованих на підтримку суспільством України євроінтеграційного курсу; *Копенгагенські критерії* — критерії вступу країн Центральної та Східної Європи до ЄС, які були прийняті у червні 1993 р. на засіданні Європейської Ради в Копенгагені та підтверджені на засіданні у грудні 1995 р. у Мадриді. Дані критерії можна об'єднати у два критерії: політичний (політична стабільність) і економічний (сталий, динамічний розвиток економіки). Крім того, у Методиці вперше на нормативно-правовому рівні дається визначення поняття «*гармонізація*» (приведення у відповідність) — це процес приведення національних стандартів у відповідність до стандартів ЄС.

Слід зауважити, що у вищезазначених документах зосереджується увага на питаннях наближення законодавства України до ЄС. Особливо наголошується на тому, що українське законодавство необхідно привести у відповідність до *acquis* Євросоюзу. Таким чином, гармонізація та приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС — один із найголовніших інструментів зближення законодавств України і ЄС, а також один із першочергових кроків на шляху повноправного членства України в Європейському Союзі. Водночас гармонізація законодавства України і ЄС виступає запорукою успіху ефективного реформування та вдосконалення правового регулювання.

На виконання завдань із наближення законодавства України до законодавства ЄС, прискорення процесу європейської правової інтеграції України у цьому напрямі 21 лютого 2005 р. на засіданні Ради

з питань співробітництва затверджено спільний План дій «Україна — Європейський Союз» [21]. У Плані, зокрема, зазначено, що ЄС і Україна будуть співпрацювати шляхом виконання положень даного документа в рамках Європейської політики сусідства, а швидкість розвитку процесу євроінтеграції залежатиме виключно від конкретних досягнень України щодо виконання взятих на себе зобов'язань у цій сфері. Крім того, у Плані наголошено, що ЄС підтримує процес адаптації законодавства України до норм та стандартів ЄС, а також надає необхідну технічну допомогу. Так, було передбачено обмін досвідом між державними службовцями (twinning), цільові консультації та підтримка шляхом обміну інформацією про технічну допомогу (TAIEX) тощо.

План дій «Україна — Європейський Союз» встановлює комплексний перелік пріоритетів. Серед них особливу увагу слід приділити стабілізації та підвищенню ефективності роботи органів, які гарантують демократію і верховенство права, забезпеченню поваги до свободи засобів масової інформації та до свободи слова, поступовому наближенню законодавства, норм і стандартів України до законодавства, норм та стандартів ЄС, а також посиленню дієздатності адміністративних і судових органів. Конкретні строки виконання рекомендацій з боку ЄС Планом не встановлено. Водночас передбачена процедура моніторингу за виконанням його положень [21]. Аналіз Плану дій «Україна — ЄС» дозволяє стверджувати, що його положення мають загальний характер, оскільки окреслено лише основні напрями співпраці, на яких слід зосередитись передусім Україні.

Надзвичайно важливе значення у контексті наближення та гармонізації вітчизняного права і законодавства з правом і законодавством ЄС має практика Європейського суду з прав людини (ЄСПЛ), у прецедентному праві якого містяться європейські стандарти прав людини. У своїх рішеннях ЄСПЛ застосовує і тлумачить засадничі принципи, положення і норми Європейської конвенції з прав людини (ЄКПЛ). Україна як член РЄ приєдналася до ЄКПЛ та взяла на себе зобов'язання щодо дотримання її положень та виконання рішень ЄСПЛ. Отже, застосування Україною практики ЄСПЛ — концепту-

ально важлива і необхідна передумова гармонізації, наближення вітчизняного права та законодавства до європейських стандартів, норм і принципів права.

З огляду на це виправданим кроком стало прийняття 23 лютого 2006 р. Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» [22], який визначає порядок виконання рішень ЄСПЛ та застосування в Україні ЄКПЛ і практики ЄСПЛ. Цей Закон регулює відносини, що виникають у зв'язку з: обов'язком України виконувати рішення ЄСПЛ у справах проти України; необхідністю усунення причин порушень Україною ЄКПЛ та протоколів до неї; упровадженням в українське судочинство й адміністративну практику європейських стандартів прав людини; створенням передумов для зменшення кількості скарг до ЄСПЛ.

Ще одним важливим кроком у напрямі євроінтеграції України стало створення, відповідно до постанови ВРУ від 4 грудня 2007 р. «Про перелік, кількісний склад і предмети відання комітетів Верховної Ради України шостого скликання», Комітету з питань європейської інтеграції [23]. Саме цей Комітет здійснює законопроектну роботу, готує, попередньо розглядає питання, віднесені до повноважень ВРУ, а також виконує контрольні функції, зокрема, у таких сферах: участь України у міжнародних інтеграційних процесах, пов'язаних із діяльністю ЄС, Світової організації торгівлі (СОТ), НАТО; адаптація законодавства України до законодавства ЄС, а також забезпечення його відповідності зобов'язанням України у РЄ, нормам і принципам СОТ; оцінка відповідності законопроектів міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері євроінтеграції; координація програм технічної допомоги ЄС та спеціальних навчальних програм; надання згоди на обов'язковість міжнародних договорів України з ЄС та його державами-членами, їх денонсація; співробітництво з країнами ЄС.

На наше переконання, необхідно зупинитися ще на одному моменті. Порядок денний асоціації Україна — ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію [24] чітко визначив на секторальній основі головні напрями, які вимагають термінових і невідкладних дій до набуття чинності Угоди про асоціацію. Це, зо-

крема, такі: демократія, верховенство права та дотримання прав і свобод людини; конституційна реформа, необхідна для функціонування ефективної системи стримувань і противаг органів державної влади, відповідно до рекомендацій Венеціанської комісії; зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування; реформа судоустрою і судової системи; допомога в забезпеченні незалежності та ефективності Омбудсмана; імплементація і запровадження європейських стандартів у цивільному, кримінальному і адміністративному кодексах, а також у їх відповідних процесуальних кодексах тощо. Вищезазначені головні напрями співробітництва між Україною та Євросоюзом, інформація про стан виконання Порядку денного асоціації Україна — ЄС повинні визначатися кожен рік до підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС.

Ключовою подією вважаємо те, що у Києві 4 грудня 2009 р. відбувся Тринадцятий Саміт «Україна — ЄС», під час якого сторони констатували завершення роботи над переважною більшістю положень Угоди про асоціацію [7]. Відповідно до п. 3 ст. 2 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. [25] зовнішня політика України ґрунтується на визнанні пріоритету загально визнаних норм та принципів міжнародного права над нормами і принципами національного права. У контексті розбудови державності у Законі закріплена вимога враховувати європейський досвід та міжнародні стандарти у галузі судочинства, прав людини тощо. Згідно з цим документом Україна має реформувати правову систему відповідно до європейських стандартів і принципів. Так, у п. 2 ст. 11 Закону гарантується здійснення інтеграції України до європейського політичного, економічного, правового простору, метою якої є набуття членства в ЄС.

З огляду на це 2 липня 2010 р. була ухвалена Програма економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава» [26]. У Програмі наголошено, що «недостатній рівень системних реформ та адаптації законодавства до норм ЄС перешкоджає інтеграції у внутрішній ринок ЄС і обмежує просування діалогу щодо запровадження безвізового режиму між Україною і ЄС» [26]. Однією з головних цілей

реформи у сфері міжнародної інтеграції і співпраці України з ЄС визнається інтеграція України у внутрішній ринок ЄС шляхом створення зони вільної торгівлі «плюс» (ЗВТ) з ЄС. Саме для цього необхідно забезпечити системний підхід до міжнародної інтеграції та співпраці, провести секторальні реформи (у сфері технічного регулювання, санітарних і фітосанітарних норм, митній сфері, конкурентній політиці, у сфері державних закупівель тощо) й адаптацію законодавства та практики до норм і стандартів ЄС, запровадити безвізовий режим між Україною і ЄС (для короткострокових поїздок) як перший етап створення умов для вільного доступу до ринку послуг Євросоюзу.

У Програмі економічних реформ на 2010–2014 роки було передбачено такі етапи реформи: перший (до кінця 2010 р.) — підготовка й початок реалізації комплексних програм секторальних реформ; реформування системи технічного регулювання, санітарних і фітосанітарних норм, митних процедур, державної допомоги й державних закупівель; підписання Дорожньої карти безвізового режиму Україна — ЄС, створення законодавчої й інституціональної бази, необхідної для введення безвізового режиму тощо; другий (до кінця 2012 р.) — завершення переговорів щодо ЗВТ з ЄС, яка стане частиною Угоди про асоціацію між Україною та ЄС; реалізація секторальних реформ і адаптація законодавства й регуляторної практики у сферах, пов'язаних зі створенням ЗВТ і формуванням асоціативних відносин між Україною та ЄС; виконання положень Дорожньої карти безвізового режиму Україна — ЄС тощо; третій (до кінця 2014 р.) — подальша гармонізація регуляторного середовища і митних процедур відповідно до норм ЄС тощо. Індикаторами успіху визначалися укладення Угоди про асоціацію і створення ЗВТ з ЄС; запровадження безвізового режиму між Україною та ЄС; укладення нового Договору про зону вільної торгівлі країн — учасниць СНД на основі норм СОТ; прийняття програми довгострокового торгово-економічного співробітництва з Росією [26].

Відповідно до постанови КМУ від 20 грудня 2010 р. «Деякі питання Секретаріату Кабінету Міністрів України» у структурі Секретаріату КМУ функціонує Департамент з питань асоціації та інтеграції в ЄС [27].