

Не менш важливим є те, що зміна вектора втручання і його спрямованість на первинні конфліктогенні чинники, які продукують тероризм у міжнародних взаємодіях, усуватиме сприятливе середовище для виникнення і ескалації цього міжнародного злочину.

Отже, загальний потенціал миротворчості, здатної долати збройну конфліктність і особливо небезпечний її різновид – тероризм, міститься у комплексі політичних, економічних, соціально-культурних і правових заходів, спрямованих на усунення першопричин цієї конфліктності.

Такий підхід слід пов'язувати з можливим переоблаштуванням світогосподарства і сутнісними перемінами у світопорядку.

1. *Ладыженский А.М., Блищенко И.П.* Мирные средства разрешения споров между государствами. – М., 1962. – С. 13. 2. Там само. – С. 81. 3. *Блищенко И.П., Солнцева М.М.* Региональные конфликты и международное право (вторая половина XX – начало XXI века): Учеб. пособ. – М.: ОАО «Издательский дом «Горолец», 2005. – С. 41-42. 4. *Морозов Г.* ООН: опыт миротворчества. – М., 1994. – С.18. 5. *Блищенко И.П., Солнцева М.М.* Цит. работа. – С. 57. 6. Там же. – С. 61. 7. Там же. – С. 62. 8. Там же. – С. 67.

УДК 341.01

**О. О. СКРИПНЮК**

## **ІНСТИТУЦІОНАЛЬНЕ І НОРМАТИВНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС**

*Досліджено стан адаптації законодавства України до вимог ЄС в контексті підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Висвітлено внутрішню правову і політичну динаміку цього процесу, вказано на актуальні проблеми щодо завершення адаптації законодавства України до законодавства ЄС.*

**Ключові слова:** законодавство України, європейська інтеграція, *acquis communautaire*, державна політика адаптації законодавства, правова система.

**Скрипнюк А. А. Институциональное и нормативное обеспечение адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС.**

*Исследовано состояние адаптации законодательства Украины к требованиям ЕС в контексте подписания Соглашения об ассоциации между Украиной и ЕС. Раскрыта внутренняя правовая и политическая динамика этого процесса в период независимости Украины, указываются актуальные проблемы в части завершения адаптации законодательства Украины к законодательству ЕС.*

**Ключевые слова:** законодательство Украины, европейская интеграция, *acquis communautaire*, государственная политика адаптации законодательства, правовая система.

**Skrypnyk A. Institutional and regulatory support of adaptation of Ukrainian legislation to the EU legislation.**

*The article investigates the state of adaptation of Ukrainian legislation to EU requirements in the context of the signing of the Association Agreement between Ukraine and the EU.*

---

© СКРИПНЮК Олександр Олександрович – студент Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

*The author examines the inner legal and political dynamics of this process in the period of Ukraine's independence, points the urgent problems in terms of complete adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation.*

**Key words:** *legislation of Ukraine, European integration, *acquis communautaire*, public policy of legislative adaptation, legal system.*

Сучасний державно-правовий розвиток України відбувається не лише як внутрішній процес змін на рівні її правової і політичної системи, а й як складова загальної еволюції держави і права на європейському континенті. Справді, той факт, що від самого проголошення незалежності Україна чітко визначила своїм загальним курсом наближення до європейських стандартів демократії, правової і соціальної держави, інтеграцію у європейське співтовариство та входження до європейського політичного, економічного і правового простору, переконливо засвідчує те, що як державотворчі, так і правотворчі процеси в Україні повинні, за словами К. Смирнової, розглядатись, у тому числі, крізь призму поглиблення співпраці України та ЄС<sup>1</sup>. Тому зазначена проблематика набуває додаткової значущості як з погляду вивчення міжнародного права (включаючи порівняльне «праводержавознавство»<sup>2</sup>), так і конституційного права України. Адже фактично йдеться про трансформацію системи законодавства України, про формування й утвердження основ конституційного ладу, які під впливом процесів «інтернаціоналізації конституційного права»<sup>3</sup> гарантують пріоритет таких загальноєвропейських правових цінностей, як верховенство права, законність, народний суверенітет, права і свободи людини і громадянина.

Вказана проблематика має актуальність для сучасної державно-правової науки. По-перше, як зазначає Н. Оніщенко, розвиток правової системи та системи законодавства не слід сприймати як хаотичний або некерований процес внесення змін і доповнень до чинного законодавства. Якщо виходити з тлумачення цього поняття як «сукупності внутрішньо погоджених, взаємозв'язаних, соціально однорідних юридичних засобів, за допомогою яких держава справляє необхідний нормативний вплив на суспільні відносини»<sup>4</sup>, то стає очевидним, що зазначений розвиток завжди скеровується певними правовими ідеями, цінностями та завданнями, які ставить перед собою держава на основі узагальнення загально-суспільних прагнень та устремлінь. Ці ідеї було сформульовано ще на початку 90-х років минулого століття і всі вони так чи інакше пов'язані з процесом європейської інтеграції України. По-друге, процес адаптації законодавства України до законодавства держав-членів ЄС не можна редукувати виключно до технічного узгодження тих чи інших юридичних норм або процедур (хоча цей аспект також відіграє винятково важливу роль і не повинен відходити на другий план). Річ у тому, що в реальності сама по собі адаптація законодавства та пов'язана з нею конституційно-правова модернізація, як зазначає М. Ставнійчук<sup>5</sup>, є не стільки самодостатньою метою державного і правового розвитку України, скільки засобом її наближення до певних європейських стандартів правової і державної організації, в основі яких лежать цінності демократії, правової і соціальної державності. З цього погляду адаптація законодавства України до європейського є одним з аспектів більш широкого та вельми актуального для нашої держави процесу її постанови як демократичної, соціальної та правової держави. Нагадаємо, що саме ці цілі нині визначено як пріоритетні основи конституційного ладу України у ст. 1 Конституції України. Нарешті, по-третє, не можна обходити увагою те, що через

дедалі більше зростання ролі законів (сутність та причини цього процесу докладно аналізує А. Крусян<sup>6</sup>), саме зміни в системі законодавства стають тим ключовим фактором, що забезпечує зміни усієї гами суспільних відносин, включаючи й відносини публічно-владного характеру. За цієї причини адаптація законодавства України до вимог ЄС є одночасно і просуванням нашої держави на шляху її європейської інтеграції<sup>7</sup>, і зміною наявних суспільних відносин у напрямі побудови сучасної демократії європейського типу з притаманними для держав-членів ЄС правовими цінностями та принципами. Все це зумовлює науково-теоретичну і практичну актуальність вивчення сучасних проблем адаптації законодавства України до вимог ЄС як одного з пріоритетних напрямів дослідження вітчизняної правової науки.

На думку цілого ряду вітчизняних учених та політичних діячів, станом на кінець 2012 – початок 2013 р. Україна як ніколи близько підійшла до реалізації своїх євроінтеграційних цілей. І рік тут не тільки у наближенні перспективи підписання Угоди про асоціацію<sup>8</sup>, але й у тому, що сама європейська еліта максимально чітко усвідомила об'єктивну потребу включення України в орбіту ЄС та в європейський правовий, політичний, економічний простір. У цьому плані особливої ролі набуває якнайшвидша ліквідація всіх тих законодавчих неузгодженостей та пробілів, які наразі не дозволяють Україні виконати всі свої зобов'язання щодо адаптації національної системи законодавства.

Водночас, говорячи про процес адаптації законодавства України до законодавства держав-членів ЄС, слід наголосити на тому, що цей процес має досить тривалу історію, в ході якої здійснено низку важливих кроків (у тому числі й організаційного характеру) щодо забезпечення цього процесу. Зокрема, можна згадати діяльність Міжвідомчої координаційної ради з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, яка функціонувала на підставі постанови Кабінету Міністрів України № 1773 від 12 листопада 1998 р. Фактично до 2004 р. ця Рада діяла як координаційний орган забезпечення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а до основних завдань було віднесено такі: координація діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади щодо забезпечення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; вироблення пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до норм і стандартів Європейського Союзу; розроблення рекомендацій до проєктів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень Угоди про партнерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами та Україною, забезпечення реалізації основних документів Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом; підготовка рекомендацій із забезпечення виконання Україною міжнародних програм та проєктів з реформування українського законодавства; підготовка пропозицій щодо директив делегаціям України з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу на засідання Комітету з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом і Ради. Згодом координація цієї діяльності була покладена на Міністерство юстиції України, при якому була утворена Міжвідомча координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Її коло повноважень та завдань було істотно розширено і включало у себе: координацію діяльності міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, пов'язану із забезпеченням адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; підготовку пропо-

зицій щодо розроблення стратегії адаптації законодавства України; організацію діяльності з підготовки та виконання щорічного плану роботи з адаптації законодавства України та готує відповідні рекомендації; визначення в межах своєї компетенції єдиних підходів до провадження діяльності з адаптації законодавства України; розгляд проєктів нормативно-правових актів, спрямованих на виконання Україною зобов'язань за Угодою; організацію роботи з підготовки та виконання планів-графіків адаптації законодавства України у сферах, визначених ст. 51 Угоди; розгляд питань щодо залучення та використання міжнародної технічної допомоги для забезпечення адаптації законодавства України; визначення переліку міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України; аналіз ефективності роботи з адаптації законодавства України; організацію роботи з підготовки щорічної доповіді про стан адаптації законодавства України.

Проте у тому ж 2004 р. було прийнято постанову Кабінету Міністрів України №1365, якою була утворена Координаційна рада з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу для забезпечення взаємодії органів державної влади та недержавних інституцій під час виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. До сфери її компетенції було віднесено: розроблення пропозицій щодо розвитку співробітництва з Європейським Союзом у сфері адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; формування єдиних підходів до провадження діяльності з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; визначення переліку органів виконавчої влади, відповідальних за організацію роботи з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; підготовка щорічного плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; розгляд стану реалізації плану заходів з виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; підготовка та подання Верховній Раді України щорічної доповіді про стан виконання Програми.

Паралельно з цим в Україні проводилась активна діяльність щодо нормативно-правового забезпечення процесу адаптації законодавства. Так, скажімо, на виконання ч. 1 ст. 2 Закону України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 р. № 228-IV розпорядженням Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 74-р було утворено робочу групу з підготовки проєкту Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, якою було опрацьовано проєкт Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Нагадаємо, що ще у Концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу було чітко встановлено, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу. Водночас державна політика України щодо адаптації законодавства має формуватися як складова частина правової реформи в Україні та спрямовуватися на забезпечення єдиних підходів до нормопроекткування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекткування, підготовки кваліфіко-

ваних спеціалістів, створення належних умов для інституційного, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. З огляду на зазначене, цілком зрозумілим є те, що важливим фактором проведення правової реформи та інтеграції України до Європейського Союзу стало формування та виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, а також створення ефективного механізму її реалізації. По суті, на момент розроблення цієї концепції в Україні вже було створено основне політико-правове та організаційне підґрунтя для проведення адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Отже, головними завданнями Загальнодержавної програми стали: забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р., інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом; розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів; створення правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу; створення на законодавчому рівні загальнодержавного механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, наукове та кадрове забезпечення; забезпечення системності та узгодженості у роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства; вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського Союзу; вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства; вдосконалення інформаційного забезпечення роботи з адаптації законодавства; вдосконалення кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які відповідали б особливим кваліфікаційним вимогам, що ставляться до учасників процесу адаптації законодавства; підвищення рівня володіння офіційними мовами держав-членів Європейського Союзу державних службовців; вдосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного бюджету України.

Отже, узагальнюючи результати проведеного дослідження, можемо зробити такі висновки. По-перше, протягом років незалежності державна політика України щодо адаптації законодавства формувалась як складова частина загальної правової реформи в Україні та спрямовувалась на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроекування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України. Водночас в Україні було створено основні політико-правові та організаційні засади адаптації законодавства, зокрема, ще Угодою про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14 червня 1994 р. було визначено пріоритетні сфери адаптації законодавства. По-друге, станом на початок 2013 р.

можна стверджувати, що адаптація законодавства України здійснювалась у такій послідовності: визначення актів *acquis communautaire*, які регулюють правовідносини у відповідній сфері; переклад визначених актів українською мовою; здійснення комплексного порівняльного аналізу регулювання правовідносин у відповідній сфері в Україні та Європейському Союзі; розроблення рекомендацій щодо приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire*; проведення економічного, соціального та політичного аналізу наслідків реалізації рекомендацій; визначення переліку законопроектних робіт; підготовка проектів законів України та інших нормативно-правових актів, включених до переліку законопроектних робіт, та їх прийняття; моніторинг імплементації актів законодавства України. Водночас важливим елементом адаптації законодавства була і залишається перевірка проектів законів України та інших нормативно-правових актів на їх відповідність *acquis communautaire* з метою недопущення прийняття актів, які суперечать *acquis* Європейського Союзу. По-третє, наразі у світлі перспективи підписання Угоди про асоціацію перед парламентом України стоять три ключові завдання, які безпосередньо стосуються реалізації євроінтеграційних цілей України. До них належать: 1) виконання у повному обсязі положень та рекомендацій резолюції Європейського Парламенту щодо ситуації в Україні від 13 грудня 2012 р., висновків Ради ЄС від 10 грудня 2012 р., Резолюції Європейського Парламенту від 24 травня 2012 р. та Резолюції 1862 (2012) Парламентської Асамблеї Ради Європи від 26 січня 2012 р.; 2) здійснення реформи виборчого законодавства України, а також реформи правосуддя (про роль останньої в процесі європейської інтеграції зазначає С. Максимов<sup>9</sup>); 3) продовження та успішне завершення адаптації українського законодавства до законодавства Європейського Союзу.

1. *Смирнова К.* Європейська інтеграція та Україна // *Право України.* – 2011. – № 4. – С. 153. 2. *Оніщенко Н.М.* Гармонізація правової системи України в контексті державотворення і демократизації суспільства // *Державно-правові та суспільно-політичні перетворення в Україні: проблеми і перспективи.* – К.: ТОВ «Юридична думка», 2010. – С. 46. 3. *Волошин Ю.О.* Теоретико-методологічні підходи до визначення сутності «інтернаціоналізації конституційного права» в умовах міждержавних інтеграційних процесів // *Правова держава: Щорічник наукових праць Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України.* – 2009. – Вип. 20. – С. 431. 4. *Оніщенко Н.М.* Правова система: проблеми теорії: Монографія. – К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корещького НАН України, 2002. – С. 22-23. 5. *Ставнійчук М.І.* Окремі проблеми новітнього конституційного процесу у світлі висновків Європейської Комісії «За демократію через право» (Венеціанська Комісія) // *Право України.* – 2012. – № 8. – С. 146. 6. *Крусян А.Р.* Сучасний український конституціоналізм: Монографія. – К.: Юрінком Інтер, 2010. – С. 285-331. 7. *Смирнова К.* Європейська інтеграція України: актуальні питання // *Право України.* – 2011. – № 5. – С. 148-149. 8. *Стрельцова О.* Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: передумови, проблеми і перспективи // *Право України.* – 2012. – № 3-4. – С. 87. 9. *Правові основи формування та функціонування органів державної влади у контексті євроінтеграції:* Монографія / За ред. Ю. П. Битяка, О. Г. Данильяна. – Х.: Право, 2010. – С. 82-83.