

ЗМІСТОВИЙ МОДУЛЬ 2
ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА НОРМОТВОРЧОЇ ДІЯЛЬНОСТІ ТА
ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ
ТЕМА 6
АДАПТАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ЗАКОНОДАВСТВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Мета: розкрити сутність, правові й організаційні засади та особливості процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу як ключового елементу європейської інтеграції України.

План:

1. Поняття адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.
2. Пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.
3. Правові та організаційні засади адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.
4. Особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу.

Перелік ключових термінів і понять: адаптація законодавства, *Acquis communautaire*, європейська інтеграція, Угода про асоціацію, пріоритетні сфери адаптації, правові засади адаптації, організаційні механізми адаптації, таблиця відповідності, експертиза на відповідність праву ЄС, інституційний механізм адаптації, моніторинг та оцінка адаптації, імплементація директив та регламентів ЄС, гармонізація правової системи, Національна програма адаптації законодавства.

- 1. Поняття адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу*

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу (ЄС) – це планомірний процес узгодження нормативно-правових актів України з *acquis communautaire* (правовим доробком ЄС) з метою створення належних умов для інтеграції України до європейського правового простору.

Адаптація передбачає:

- систематичне приведення чинного законодавства України у відповідність до норм та стандартів ЄС;
- розробку нових нормативно-правових актів з урахуванням права ЄС;
- реформування правової системи України з метою її гармонізації з європейськими стандартами.

Процес адаптації законодавства є ключовим елементом інтеграційної політики України та відображає стратегічний курс держави на набуття повноправного членства в ЄС, закріплений в Конституції України.

Адаптація законодавства передбачає не лише формальне перенесення норм європейського права у національне законодавство, але й створення відповідних інституційних механізмів для їх ефективного застосування та дотримання.

2. Пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу

Відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, підписаної в 2014 році, та інших стратегічних документів, пріоритетними сферами адаптації законодавства України до законодавства ЄС є:

Економічна співпраця:

- митне регулювання та торгівля;
- технічні стандарти та оцінка відповідності;
- державні закупівлі;
- конкурентна політика та антимонопольне регулювання;

- оподаткування;
- фінансові послуги та банківська діяльність;
- захист прав споживачів.

Правосуддя та внутрішні справи:

- судова система;
- міграційна політика;
- боротьба з корупцією;
- захист персональних даних;
- правоохоронна діяльність.

Галузеві політики:

- енергетика та енергоефективність;
- транспорт;
- охорона навколишнього середовища;
- сільське господарство;
- соціальна політика та зайнятість;
- освіта, наука та інновації;
- телекомунікації та інформаційні технології.

Політика захисту прав людини:

- захист основоположних прав і свобод людини;
- забезпечення гендерної рівності;
- захист прав національних меншин.

Пріоритетність цих сфер обумовлена їх важливістю для функціонування поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною та ЄС, а також для забезпечення загальної відповідності українського законодавства європейським стандартам.

3. Правові та організаційні засади адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу

Правові засади:

1. *Конституційні основи* – стаття 18 Конституції України, яка закріплює стратегічний курс України на набуття повноправного членства в ЄС.

2. *Міжнародно-правові документи:*

- Угода про асоціацію між Україною та ЄС (2014);
- Угода про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС (1994);
- додатки до Угоди про асоціацію, що містять списки актів права ЄС, які Україна зобов'язується імплементувати.

3. *Національне законодавство:*

- Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»;
- Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»;
- постанови Кабінету Міністрів України щодо механізмів адаптації законодавства.

Організаційні засади:

1. *Інституційний механізм:*

- Верховна Рада України – прийняття законодавчих актів;
- Президент України – визначення стратегічних напрямків;
- Кабінет Міністрів України – координація та реалізація програми адаптації;
- Міністерство юстиції України – експертиза законопроектів на відповідність праву ЄС
- Офіс Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції – координація процесу адаптації;
- галузеві міністерства та відомства – реалізація заходів з адаптації у відповідних сферах.

2. *Механізми моніторингу та оцінки:*

- щорічні звіти про виконання Угоди про асоціацію;
- Пульс Угоди (<https://pulse.kmu.gov.ua/>) – онлайн-система моніторингу виконання зобов'язань;
- оцінка відповідності законодавства України праву ЄС;

– зовнішня оцінка з боку європейських інституцій.

3. Планування та програмування:

– Національна програма адаптації законодавства України до законодавства ЄС;

– плани імплементації конкретних директив та регламентів ЄС;

– дорожні карти реформ у пріоритетних сферах.

4. Фінансове забезпечення:

– кошти державного бюджету України;

– міжнародна технічна допомога;

– програми ЄС у сфері інституційної розбудови.

4. Особливості розгляду законопроектів та проєктів інших нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу

Процедура розгляду законопроектів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу:

1. Підготовчий етап:

– визначення необхідності розробки нового законодавства або внесення змін до існуючого;

– аналіз відповідного права ЄС у даній сфері;

– підготовка порівняльних таблиць між законодавством України та ЄС.

2. Експертиза на відповідність праву ЄС:

– обов'язкова перевірка кожного законопроекту на відповідність *acquis communautaire*;

– підготовка експертного висновку щодо відповідності законопроекту праву ЄС;

– перевірка термінології та понятійного апарату на відповідність європейським стандартам.

3. *Таблиця відповідності.* До кожного законопроекту, що стосується адаптації, додається таблиця відповідності. Таблиця містить порівняння норм проєкту з відповідними положеннями права ЄС, а також обґрунтування відмінностей, якщо вони є.

4. *Супровідні документи:*

- пояснювальна записка із зазначенням мети адаптації;
- перелік нормативно-правових актів ЄС, що імплементуються;
- оцінка регуляторного впливу запропонованих змін.

Особливості розгляду у Верховній Раді України законопроектів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу:

1. *Спеціальна процедура:*

- пріоритетний розгляд законопроектів, спрямованих на адаптацію;
- особливий порядок проходження через комітети;
- можливість використання прискореної процедури розгляду.

2. *Роль профільних комітетів:*

- Комітет з питань європейської інтеграції – перевірка на відповідність праву ЄС;
- галузеві комітети – перевірка за предметом регулювання;
- Комітет з питань правової політики – загальноправова експертиза.

3. *Залучення експертів:*

- консультації з європейськими експертами;
- участь представників ЄС у обговоренні ключових законопроектів;
- залучення незалежних експертів для проведення оцінки.

Особливості реалізації нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу:

1. *Перехідні положення:*

– встановлення достатніх термінів для адаптації бізнесу та державних органів;

- поетапне впровадження нових норм;
- оцінка економічних і соціальних наслідків.

2. Інституційне забезпечення:

– створення або реформування органів, відповідальних за впровадження нових норм;

- навчання фахівців щодо застосування адаптованого законодавства;
- забезпечення ефективного контролю за дотриманням нових норм.

3. Моніторинг ефективності:

- постійний аналіз практики застосування адаптованого законодавства;
- оцінка досягнення цілей адаптації;
- внесення коректив у разі виявлення недоліків або невідповідностей.

Специфіка адаптації нормативно-правових актів, що належать за предметом правового регулювання до сфер, правовідносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, у різних сферах:

1. Технічне регулювання:

- повне прийняття технічних стандартів ЄС;
- реформування системи технічного регулювання;
- акредитація лабораторій за європейськими стандартами.

2. Охорона навколишнього середовища:

- посилення екологічних стандартів;
- впровадження принципу «забруднювач платить»;
- розвиток системи екологічного моніторингу.

3. Фінансові послуги:

- посилення вимог до фінансових установ;
- впровадження європейських стандартів нагляду;
- захист прав споживачів фінансових послуг.

Висновки

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є складним, багатоаспектним процесом, який потребує системного підходу та значних ресурсів. Цей процес має ключове значення для європейської інтеграції України та є невід'ємною частиною реформування країни відповідно до європейських стандартів.

Успішна адаптація законодавства залежить від:

- політичної волі керівництва держави;
- ефективної координації між органами державної влади;
- залучення експертного середовища та громадянського суспільства;
- міжнародної підтримки та технічної допомоги.

Кінцевою метою адаптації є не просто формальне перенесення норм європейського права у національне законодавство, а створення сучасної, ефективної правової системи, що відповідає європейським стандартам і забезпечує реальний захист прав і свобод громадян, сприятливі умови для бізнесу та сталий розвиток держави.

В умовах європейської інтеграції України цей процес набуває особливого значення та потребує постійного вдосконалення методів та підходів до його реалізації.

Питання для самоконтролю:

1. Що таке адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу та які її основні складові?
2. Яке значення має процес адаптації законодавства для європейської інтеграції України?
3. Які пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначені в Угоді про асоціацію?
4. Які основні правові засади адаптації законодавства України до законодавства ЄС?
5. Охарактеризуйте інституційний механізм адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

6. Яка роль Верховної Ради України у процесі адаптації законодавства до права ЄС?

7. Що таке «таблиця відповідності» та яке її значення при розгляді законопроектів у сфері європейської інтеграції?

8. Які особливості проведення експертизи законопроектів на відповідність праву ЄС?

9. Які механізми моніторингу та оцінки процесу адаптації законодавства України до права ЄС існують?

10. Які основні чинники впливають на ефективність процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС?

Тести для самоконтролю:

1. *Адаптація законодавства України до законодавства ЄС – це:*

- а) одноразове прийняття законів, що відповідають праву ЄС;
- б) планомірний процес узгодження нормативно-правових актів України з *acquis communautaire*;

в) переклад нормативних актів ЄС українською мовою;

г) ратифікація міжнародних договорів ЄС.

2. *Правовий доробок ЄС в юридичній термінології називається:*

а) *jus commune*;

б) *acquis communautaire*;

в) *lex mercatoria*;

г) *stare decisis*.

3. *Який документ є основним міжнародно-правовим актом, що визначає пріоритетні сфери адаптації законодавства України до законодавства ЄС?*

а) Договір про заснування ЄС;

б) Угода про асоціацію між Україною та ЄС;

в) Декларація про державний суверенітет України;

г) Маастрихтський договір.

4. *До особливостей розгляду у Верховній Раді законопроектів, що належать до сфер, які регулюються правом ЄС, належить:*

- а) обов'язковий розгляд на референдумі;
- б) пріоритетний розгляд законопроектів;
- в) відсутність необхідності експертизи;
- г) обов'язкове затвердження Європейською Комісією.

5. Який орган здійснює експертизу законопроектів на відповідність праву ЄС?

- а) Міністерство юстиції України;
- б) Конституційний Суд України;
- в) Представництво ЄС в Україні;
- г) Європейський Парламент.

6. Документ, що містить порівняння норм проекту нормативно-правового акту з відповідними положеннями права ЄС, називається:

- а) пояснювальна записка;
- б) висновок експертизи;
- в) таблиця відповідності;
- г) акт імплементації.

7. Які з перелічених сфер НЕ належать до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до законодавства ЄС?

- а) митне регулювання та торгівля;
- б) охорона навколишнього середовища;
- в) культурна політика та мистецтво;
- г) фінансові послуги та банківська діяльність.

8. Координацію процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС здійснює:

- а) Президент України;
- б) Кабінет Міністрів України;
- в) Верховна Рада України;
- г) Рада національної безпеки і оборони України.

9. Онлайн-система моніторингу виконання зобов'язань у рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС має назву:

- а) Євромонітор;
- б) Пульс Угоди;
- в) Євротрекер;
- г) Інтеграційна панель.

10. Кінцевою метою адаптації законодавства України до законодавства ЄС є:

- а) формальне перенесення норм європейського права у національне законодавство;
- б) створення сучасної правової системи, що відповідає європейським стандартам;
- в) набуття членства в ЄС;
- г) отримання міжнародної фінансової допомоги.

Практичні завдання:

1. Проаналізуйте конкретний законопроект (на вибір), пов'язаний з адаптацією законодавства України до права ЄС, та складіть для нього таблицю відповідності, порівнявши положення законопроекту з відповідними нормами права ЄС.

2. Розробіть дорожню карту адаптації законодавства України в одній із пріоритетних сфер (наприклад, охорона навколишнього середовища або захист прав споживачів), визначивши конкретні етапи, строки та відповідальні органи.

3. Здійсніть порівняльний аналіз нормативно-правового акту України та відповідної директиви/регламенту ЄС, виявіть розбіжності та запропонуйте шляхи їх усунення.

4. Використовуючи онлайн-систему моніторингу «Пульс Угоди» (<https://pulse.kmu.gov.ua/>), оцініть прогрес адаптації законодавства у трьох різних сферах та підготуйте аналітичну довідку з порівнянням темпів і якості імплементації.

5. Змодельуйте процедуру розгляду законопроекту, спрямованого на адаптацію законодавства України до права ЄС, розподіливши між учасниками

групи ролі представників різних органів влади (Верховна Рада, Міністерство юстиції, профільне міністерство, Комітет з питань європейської інтеграції).

Теми доповідей для презентації на практичному занятті:

1. Особливості адаптації податкового законодавства України до вимог ЄС: досягнення та виклики.
2. Роль Конституційного Суду України в процесі адаптації законодавства до права ЄС.
3. Інструменти моніторингу ефективності адаптації законодавства України до права ЄС: порівняльний аналіз.
4. Адаптація законодавства у сфері захисту персональних даних: досвід імплементації GDPR в Україні.
5. Гармонізація технічних стандартів України з нормами ЄС: практичні аспекти та вплив на бізнес.
6. Особливості адаптації екологічного законодавства України до вимог ЄС: на шляху до «Європейського зеленого курсу».
7. Участь громадянського суспільства в процесі адаптації законодавства України до права ЄС: механізми, інструменти, кращі практики.
8. Порівняльний аналіз досвіду адаптації законодавства країн Центральної та Східної Європи до права ЄС: уроки для України.
9. Фінансові інструменти підтримки процесу адаптації законодавства: аналіз ефективності міжнародної технічної допомоги.
10. Особливості адаптації законодавства України у сфері цифрової трансформації до вимог Єдиного цифрового ринку ЄС.

Ситуативні задачі:

1. Міністерство економіки України розробило проєкт закону щодо захисту прав споживачів у сфері електронної комерції. У процесі підготовки було використано положення Директиви ЄС 2011/83/EU про права споживачів, але із суттєвими відмінностями щодо строків повернення товарів та відповідальності продавців. При розгляді на Комітеті з питань європейської

інтеграції Верховної Ради України виникли розбіжності щодо відповідності законопроекту праву ЄС.

Які процедури повинні бути застосовані для визначення відповідності законопроекту праву ЄС? Хто має провести експертизу на відповідність? Які документи повинні супроводжувати цей законопроект з огляду на процес адаптації законодавства? Як слід вирішити питання розбіжностей між положеннями проекту закону та директивою ЄС?

2. Громадська організація «Європейський вибір» звернулася до Кабінету Міністрів України із запитом щодо стану виконання зобов'язань у сфері адаптації антимонопольного законодавства до вимог ЄС. За результатами аналізу моніторингової системи «Пульс Угоди» організація виявила, що прогрес у цій сфері становить лише 35% від запланованого, тоді як у офіційному звіті Міністерства юстиції вказано 65%.

Які механізми моніторингу та оцінки адаптації законодавства існують в Україні? Хто відповідає за координацію та звітування щодо прогресу адаптації законодавства? Яким чином може бути забезпечена прозорість і достовірність інформації про стан адаптації законодавства? Запропонуйте шляхи підвищення ефективності адаптації антимонопольного законодавства України до вимог ЄС.

3. Верховна Рада України прийняла закон, спрямований на адаптацію екологічного законодавства України до вимог Директиви ЄС 2008/50/ЄС про якість атмосферного повітря. Закон встановлює нові, більш суворі нормативи викидів для промислових підприємств, які мають вступити в силу через 6 місяців після опублікування. Асоціація промисловців України звернулася до Президента з проханням ветоувати закон, аргументуючи це неможливістю швидкого технічного переоснащення підприємств та відсутністю перехідного періоду, який у країнах ЄС становив 3-5 років.

Які особливості перехідних положень повинні враховуватися при адаптації екологічного законодавства? Чи відповідає прийнятий закон принципам адаптації законодавства з урахуванням економічних і соціальних

наслідків? Які механізми поетапного впровадження нових норм можна запропонувати? Яким чином можна забезпечити баланс між потребою екологічної модернізації та економічними можливостями бізнесу?

4. Міністерство юстиції підготувало експертний висновок щодо відповідності законопроекту про електронні комунікації праву ЄС. У висновку зазначено, що законопроект лише частково відповідає Європейському кодексу електронних комунікацій (Директива ЄС 2018/1972). Незважаючи на це, профільний комітет Верховної Ради рекомендував прийняти законопроект без змін, аргументуючи це необхідністю швидкого реформування галузі та можливістю внесення змін пізніше.

Яке юридичне значення має висновок Міністерства юстиції про відповідність законопроекту праву ЄС? Як повинна діяти Верховна Рада України в ситуації неповної відповідності законопроекту праву ЄС? Які наслідки для процесу європейської інтеграції України може мати прийняття законопроекту, що не повністю відповідає праву ЄС? Запропонуйте оптимальний алгоритм дій у цій ситуації з урахуванням балансу між швидкістю реформ та якістю адаптації законодавства.

5. В рамках адаптації законодавства України у сфері фінансових послуг до законодавства ЄС, Національний банк України розробив проект положення про нові вимоги до банків відповідно до Директиви ЄС 2013/36/ЄС (CRD IV) та Регламенту ЄС №575/2013 (CRR). Асоціація банків України висловила занепокоєння щодо неможливості дотримання нових нормативів капіталу та ліквідності значною частиною середніх та малих банків України та запропонувала відтермінувати впровадження окремих положень.

Які особливості адаптації законодавства у сфері фінансових послуг необхідно враховувати? Яким чином слід забезпечити баланс між європейськими стандартами банківського нагляду та реаліями української банківської системи? Що має включати таблиця відповідності для проекту положення НБУ? Розробіть примірний план поетапного впровадження нових

вимог до банків з урахуванням європейського досвіду та особливостей фінансового сектору України.

Додаткова література:

1. Вишняков О. К. Апроксимація правового забезпечення цивільних майнових відносин в Україні до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.03. Одеса, 2008. 459 с.

2. Віднянський С. Європейська політика України: основні етапи, проблеми та перспективи реалізації. *Міжнародні зв'язки України: наукові пошуки і знахідки* (англ.). 2016. № 25. С. 9–41.

3. Волошенюк О. В. Гармонізація та уніфікація законодавства як форми зближення правових систем. *Право і суспільство*. 2015. № 4(4). С. 3–7.

4. Головка-Гавришева О., Микієвич М. Реформування правової системи України в контексті імплементації Угоди про асоціацію з ЄС: завдання та цілі дослідження стану апроксимації національного законодавства до правових стандартів ЄС. Львів : ЛНУ ім. Івана Франка, 2023. 40 с.

5. Гомонай В. В. Рецепція права в умовах євроінтеграційних процесів. *Науковий вісник Ужгородського університету. Серія «Право»*. 2012. Вип. 18. С. 9–12.

6. Договір про заснування Європейської Спільноти (консолідована версія станом на 1 січня 2005 року). URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017#Text

7. Європейська інтеграція : навчально-методичний посібник для студентів спеціальностей 073 «Менеджмент», 075 «Маркетинг», 076 «Підприємництво, торгівля та біржова діяльність» / уклад. Н. В. Кузьминчук, Т. П. Шуба, В. І. Ляшевська. Харків : ХНУ імені В. Н. Каразіна, 2023. 48 с.

8. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>

9. Звіти про виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. URL: <https://www.kmu.gov.ua/diyalnist/evropejska-integraciya/vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu/zviti-pro-vikonannya-ugodi-pro-asociaciyu>

10. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу : навчальний посібник. Львів : Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.

11. Муравйов В., Мушак Н. Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу в рамках Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. *Віче*. 2013. № 8. С. 12–18.

12. Основи права Європейського Союзу : підручник / Харків. нац. ун-т ім. В. І. Каразіна. 2-ге вид., перероб. і допов. Харків : Право, 2020. 590 с.

13. План дій «Україна – Європейський Союз». URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_693#Text

14. План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони : Постанова Кабінету Міністрів України від 22.10.2017 р. № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#Text>

15. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/228-15#Text>

16. Про правотворчу діяльність : Закон України від 24.08.2023 р. №3354-IX. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3354-20#Text>

17. Угода про Асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text