

УДК 342.92(477):340.134 + 341.171 (4-011)

**К. В. Бережна**  
кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри міжнародного права, історії права  
та політико-правових вчень  
Дніпропетровського національного університету імені Олеся Гончара

## ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В АДМІНІСТРАТИВНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: КОНЦЕПТУЛЬНІ ПРОБЛЕМИ

Швидкість та ефективність інтеграції України в Європейський Союз багато в чому залежить від правового забезпечення вказаного процесу. Адже виконання Копенгагенських і Мадридських критеріїв членства є неможливим без імплементації приписів європейського права у вітчизняний простір. За таких умов постає необхідність наукового осмислення проблеми імплементації, в тому числі встановлення її складових частин. Не менш важливим є аспект відмежування імплементації від терміну «адаптація», що часто використовуються у вітчизняних наукових дослідженнях як синонімічні поняття і співвідносяться з процедурою приведення національного права у відповідність із правом Союзу.

Актуальність визначення сутності та дослідження структурних елементів імплементації, встановлення її співвідношення з категорією «адаптація» підтверджується і положеннями програми «Пріоритетних напрямів розвитку української правової науки в Україні на 2011–2015 роки», що прийнята Загальними зборами Національної академії правових наук України у 2010 році [1]. У документі серед основних спрямувань сучасних наукових досліджень визначено низку положень, що безпосередньо пов'язані з імплементацією європейських правових приписів та науковим осмисленням результатів вказаного процесу. Так, у межах напряму «Правове забезпечення державного будівництва, розвитку політичної системи та місцевого самоврядування» особливу увагу привертають пункти «Проблеми функціонування органів виконавчої влади та адміністративно-правових відносин на сучасному етапі» і «Проблеми вдосконалення організації та функціонування влади на місцевому рівні». У підрозділі «Проблеми формування національної правової системи України» окремо закріплено «Розвиток правової системи України в умовах становлення європейського правового простору». Не менш важливим є і частина документу, що присвячена «Україні в системі сучасного міжнародного правопорядку». Тут до кола наукових проблем, що потребують першочергового аналізу, включено «Проблеми розвитку місцевого самоврядування в Україні в контексті наближення до європейських правових стандартів» та «Досвід удосконалення органів

державної влади в європейських країнах та можливості його застосування в Україні».

Окремі аспекти імплементації та адаптації норм міжнародного права і права Європейського Союзу в національне законодавство відносяться до кола наукових інтересів багатьох вітчизняних вчених-адміністративістів, фахівців у сфері державного управління і міжнародного права. Так, згаданим питанням присвячені роботи А.О. Аганіної, І.З. Брацука, А.С. Гавердовського, С.В. Грищака, С.В. Грищук, В.І. Євінтова, В.К. Забігайла, Т.О. Коломоєць, В.П. Плавича, Р.А. Мюллерсона, К.М. Рудой, М.Л. Смолярової, В.В. Філатова, І.В. Яковюка, К.В. Яценка та інших. Слід, однак, підкреслити, що на даний момент не існує єдності поглядів вчених щодо значення згаданих термінів. Таку ситуацію спричиняє ряд обставин, у тому числі нечіткість нормативного закріплення в актах національного законодавства.

Мета статті полягає у визначенні співвідношення та відмінностей понять «імплементація» і «адаптація» норм права Європейського Союзу через дослідження правової природи та встановлення ознак розглянутих категорій.

Належну увагу визначенню терміна «імплементація» приділено в науковій літературі. Зокрема, В.В. Філатов під нею розуміє діяльність органів державної влади, яка має і міжнародний, і внутрішньодержавний характер та спрямована на вдосконалення законодавства через виконання країною своїх міжнародних зобов'язань [2, с. 7], процес наближення національного законодавства до міжнародного законодавства за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю [2, с. 11].

Відомий англійський філософ права, позитивіст Г. Харт вказує, що поняття «імплементація» (англ. implementation – «здійснення», «виконання») означає фактичну реалізацію міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також конкретний спосіб включення міжнародно-правових норм у національну правову систему. Головна вимога імплементації – суворе дотримання цілей і змісту міжнародного припису. Способами імплементації, на переконання автора, є інкорпорація, трансформація, загальне, приватне або конкретне відсилання [3, с. 111].

Професор румунського університету в місті Констанца К. Шенбергер вважає, що в усіх нових державах-членах ЄС є передумови для імплементації європейського адміністративного права. Із цього приводу він пише: «Загальний інструментарій юридичної компаративістики не змінюється в залежності від правової субдисципліни, в рамках якої він застосовується, будь це приватне, кримінальне або публічне право. Однак порівняльне право може мати різні цілі і застосовуватися в багатоманітних функціональних контекстах». Так, на думку вченого, цивільно-правова традиція юридичного порівняння нерідко виконує політико-правову функцію підготовки уніфікації права. Навпаки, в адміністративному праві порівняння протягом тривалого часу навряд чи мало на меті правову уніфікацію [4, с. 493].

Така позиція повністю підтверджує можливість імплементації норм європейського права в національне адміністративне законодавство.

Як відзначає вітчизняна дослідниця К.М. Рудой, механізм імплементації норм європейського адміністративного права у внутрішнє право України здійснюється на базі Основного закону та міжнародних договорів. Він включає правові способи застосування договірної міжнародного та звичаєвого адміністративного права; конституційні спеціальні та процесуальні гарантії імплементації; юриспруденцію Конституційного Суду України щодо офіційного тлумачення норм міжнародного звичаєвого права та казуального тлумачення міжнародних договорів України [5, с. 9].

Можна зробити висновок, що імплементація приписів міжнародного і, в тому числі, права Європейського Союзу має чітко визначену національно-правову спрямованість, адже саме правотворча, правозастосовна діяльність національних органів влади держави забезпечує реальне впровадження міжнародних стандартів у національну правову систему.

У наукових роботах для позначення способів імплементації вживаються різні дефініції: «трансформація», «інкорпорація», «рецепція», «адаптація». При цьому науковці достатньо часто одне поняття підміняють іншим.

Наявність розбіжностей у розумінні змісту термінів, на думку Н.Р. Малишевої, пов'язана, передусім, із тим, що «...ані в міжнародно-правовій теорії, ані в сучасній правотворчій практиці до останнього часу не приділялося належної уваги теорії гармонізації законодавства, з'ясуванню базових понять та підходів, хоча прикладні аспекти гармонізації законодавства є одними з найбільш актуальних і широкодосліджуваних у зарубіжній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС» [6, с. 88].

Пропонуючи спосіб усунення вказаних розбіжностей, Ю.С. Шемшученко стверджує, що проблема уніфікації юридичної термінології є, перш за все, науковою проблемою. Він обґрунтовує необхідність створення в структурі Академії правових наук України спеціального Центру правової термінології, до роботи якого мають бути залучені фахівці-мовознавці і юристи. На думку Ю.С. Шемшученка, уніфікація термінології є вихідним пунктом гармонізації законодавства України з європейським правом, без чого важко досягти взаєморозуміння в правовій сфері [7, с. 215].

Схожу точку зору висловлює В.К. Забігайло. Вчений вважає, що обов'язковою умовою нормотворчої діяльності органів державної влади з адаптації законодавства ЄС з національним законодавством України є належне відпрацювання юридичних понять і термінів, усунення неточностей і двозначності, що в них нерідко трапляються, їх неповноти, а також підміни одного поняття іншим. Усе це накладається на не менш складну проблему узгодженості понять і термінів національного права з правом Європейського Союзу та його держав-членів. Науковець підкреслює, що попередній досвід наближення законодавства України до законодавства ЄС свідчить про різну трактовку ідентичних понять у зазначених двох правових системах [8, с. 47].

Найчастіше ототожнення, труднощі з розумінням та вірним тлумаченням мають місце під час дослідження категорій «імплементація» та «адаптація». Вважаємо за доцільне висловити власну точку зору з вказаного приводу, адже термін «адаптація» найчастіше вживається в національних актах законодавства, і його вірне розуміння, а також розмежування із категорією «імплементація», сприятиме якнайшвидшому входженню України в європейський правовий простір.

Великий юридичний енциклопедичний словник характеризує адаптацію законодавства як форму правової гармонізації, що полягає в узгодженні та пристосуванні нормативно-правових актів національного законодавства до міжнародних, європейських або внутрішньодержавних правових стандартів. [9, с. 15].

Під адаптацією законодавства С. Гришук розуміє процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* [10, с. 276].

А. Нечитайленко та С. Кошарновська основний акцент роблять на очікуваних результатах адаптації, визначаючи її при цьому як процес, що «...полягає в зближенні національного законодавства із сучасною європейською системою права, що забезпечить розвиток політичної, підприємницької, соціальної, культурної актив-

ності громадян України, економічний розвиток держави в рамках ЄС і сприятиме поступовому зростанню добробуту громадян, приведенню його до рівня, що склався в державах-членах ЄС» [11, с. 131].

Більш детальне тлумачення надає українська дослідниця К. Рудой. Відповідно, адаптація визначається нею як 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 «копєнгагенськими» вимогами законодавство ЄС для України, на підставі загальних та спеціальних принципів національної правотворчості [5, с. 7].

У свою чергу, М. Смолярова та А. Аристархова вважають, що адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу – це послідовний процес наближення її правової системи, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику правозастосування, до правової системи Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висуваються Європейським Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися» [12].

Схожої точки зору дотримується і К. Яценко. На його думку, дефініція «адаптація» включає не лише проведення гармонізації та уніфікації законодавства України із законодавством ЄС, але і реалізацію всього комплексу заходів, необхідних для приведення законодавства України у відповідність до вимог нормативно-правових актів ЄС [13, с. 57].

До прихильників вказаного розуміння терміну «адаптація» можна віднести С.В. Грищак і Т.О. Коломєць. У монографічному дослідженні «Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу» вони визначають адаптацію складовою частиною процесу гармонізації вітчизняного законодавства України та відповідних міжнародних зразків нормотворення та правозастосування, поетапного процесу приведення національного законодавства у відповідність до міжнародних стандартів [14, с. 129].

Продовжуючи обраний напрям наукових пошуків, Т.О. Коломєць у спільній з А.О. Аганіною роботі «Перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців за законодавством України: сучасний стан правового регулювання та пріоритети адаптації до законодавства ЄС» [15] надає розгорнутий перелік основних ознак адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС і стверджує, що вказаний процес:

1) є пріоритетним напрямом правової реформи в Україні;

2) полягає в пристосуванні вітчизняного законодавства до відповідних європейських стандартів правотворення та правозастосування;

3) мета адаптації вітчизняного законодавства – досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС (*acquis communautaire*);

4) здійснюється в чіткій послідовності (в кількості етапів);

5) ґрунтується на принципах системно-функціонального та порівняльно-правового пізнання державно-правових явищ [15, с. 20–21].

На підставі вивчення зазначених складників автори пропонують розуміти під адаптацією законодавства України до законодавства ЄС пріоритетну складову частину процесу інтеграції України до ЄС та напрям правової реформи в Україні, метою якого є досягнення відповідності правової системи України правовій системі ЄС (*acquis communautaire*) та який полягає в пристосуванні, заснованому на принципах системно-функціонального та порівняльно-правового пізнання державно-правових явищ, відповідності вітчизняного законодавства європейським стандартам правотворення і правозастосування [15, с. 27].

Ми не можемо погодитися з таким тлумаченням категорії «адаптація». У даному випадку автори надали розширювальну інтерпретацію терміну та фактично ототожили його із категорією «імплементация». Вважаємо, що для з'ясування сутності та змісту адаптації слід, перш за все, звернутися до текстів національних нормативно-правових актів, що недвозначно закріпили відповідний термін. Так, пункт 1 «Загальні положення» постанови Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» визначає: «Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу є процесом зближення та поступового приведення законодавства України у відповідність із законодавством ЄС» [16, с. 168].

Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу від 18 березня 2004 року закріплює дефініцію «адаптація законодавства» як процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire* (розділ II). При цьому кінцевою метою адаптації є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього [17].

Аналіз доктринальних підходів до визначення сутності категорії «імплементация» дає можливість запропонувати термін «національно-правова імплементация», під якою необхідно розуміти роботу держави в особі вповноважених

нею органів, що полягає в послідовному поєднанні правотворчої, правозастосовної та організаційно-виконавчої діяльності з метою включення норм міжнародного права до національної правової системи і забезпечення їх фактичної реалізації. На наш погляд, саме розглянуте визначення якнайповніше враховує всі складові сутності досліджуваного явища.

З'ясування сутності, значення і розмежування змісту категорій «імплементация» та «адаптація» норм права Європейського Союзу дозволяє стверджувати, що під адаптацією законодавства України до законодавства Європейського Союзу треба розуміти процес поступового приведення національного законодавства у відповідність із законодавством ЄС через правотворчість. У свою чергу, імплементация є процесом, на різних етапах реалізації якого здійснюється не лише правотворча діяльність, але й подальша реалізація та правозастосування прийнятих відповідними органами влади правових приписів.

### Література

1. Пріоритетні напрями розвитку правової науки на 2011-2015 рр, затвержені Постановою загальних зборів Національної академії правових наук № 14-10 від 24 вересня 2010 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://app.ippi.org.ua/doc/D302\\_01.pdf](http://app.ippi.org.ua/doc/D302_01.pdf).
2. Філатов В.В. Імплементация міжнародних норм до митного законодавства України : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» – адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / В.В. Філатов ; Національний університет «Львівська політехніка». – Львів, 2012. – 16 с.
3. Hart H. The Concept of Law / H. Hart. – Oxford; UK : Oxford University Press, 1994. – 315 p.
4. Schönberger Ch. Verwaltung srechts vergleichung: Eigenheiten, Methoden und Geschichte. Ius Publicum Europaeum, Band IV: Verwaltung srehtin Europa: Wissenschaft / hrsg. Von Arminvon Bogdandy, Sabino Cassese, Peter Michael. – M ller, 2011. – 633 s.
5. Рудой К.М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу : автореф. дис... канд. юрид. наук : спец. 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.М. Рудой ; Харків.нац. ун-т внутр. справ. – Х., 2004. – 20 с.
6. Малишева Н.Р. Теоретичні аспекти гармонізації національного законодавства з міжнародним правом / Н.Р. Малишева // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом: Матеріали науково-практичної конференції (жовтень 1998 р.). – К. : Ін-т законодавства Верховної Ради України / голова редкол. В. Ф. Опришко, 1998. – С. 87–92.
7. Юридична енциклопедія: в 6-ти т. / НАН України, Ін-т держави і права ім. В.М. Корецького НАН України ; редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – К. : Вид-во «Українська енциклопедія ім. М. Бажана», 2003. – Т. 6. – 736 с.
8. Забігайло В.К. Право України в контексті його апроксимації до права Європейського Союзу / В.К. Забігайло // Українсько-Європейський журнал міжнародного та порівняльного права. – 2000. – № 1. – С. 46–49.
9. Великий енциклопедичний юридичний словник / За редакцією акад. НАН України Ю.С. Шемшученка. – К. : ТОВ «Видавництво «Юридична думка», 2007. – 992 с.
10. Гришак С.В. Теоретичні основи адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу / С.В. Гришак // Форум права. – 2012. – № 4. – С. 273–277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.archive.nbuv.gov.ua/t-journals/FP/2012-4/4/12gcvzec.pdf>.
11. Нечитайленко А.О. Правотворчість як форма діяльності органів управління в галузі юстиції в умовах адаптації законодавства України до законодавства ЄС / А.О. Нечитайленко, С.Л. Кошарновська // Адміністративна реформа в Україні: шлях до Європейської інтеграції: зб. наукових праць / Академія правових наук України, Київський регіональний центр; голова ред. кол. О.Д. Крупчан. – К. : ООО «АДЕФ-Україна», 2003. – 322 с. – С. 131–132.
12. Смолярова М.Л. Поняття та зміст адаптації законодавства про працю України до законодавства Європейського Союзу / М.Л. Смолярова, А.С. Аристархова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.nbuv.gov.ua/old\\_jrn/Soc\\_Gum/Ptdu/2011\\_2/files/PD211\\_04.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Ptdu/2011_2/files/PD211_04.pdf).
13. Яценко К. Місце гармонізації в процесі адаптації законодавства України до законодавства Європейських Співтовариств / К. Яценко // Український часопис міжнародного права. – 2003. – № 1. – С. 55–61.
14. Коломоєць Т.О. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу : монографія / Т.О. Коломоєць, С.В. Гришак ; Міністерство освіти і науки України, Запорізький національний університет, Національний гірничий університет. – Д. : НГУ, 2013. – 164 с.
15. Коломоєць Т.О., Аганіна А.О. Перепідготовка, підвищення кваліфікації державних службовців за законодавством України: сучасний стан правового регулювання та пріоритети адаптації до законодавства ЄС / Т.О. Коломоєць, А.О. Аганіна. – Запоріжжя : ЗНУ, 2014. – 196 с.
16. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Постанова Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 // Офіційний вісник України. – 1999. – № 33. – С. 168–171.
17. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 року № 1629-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>.

### Анотація

**Бережна К. В.** Імплементация норм права Європейського Союзу в адміністративне законодавство України: концептуальні проблеми. – Стаття.

Стаття присвячена встановленню правової природи та виявленню ознак імплементации норм міжнародного, в тому числі права Європейського Союзу, в національне адміністративне законодавство; розглянуто категорії імплементации та адаптації норм права Європейського Союзу, обґрунтовані підстави розмежування їх змісту.

**Ключові слова:** імплементация, адаптація, право Європейського Союзу, адміністративне законодавство України.

**Аннотация**

**Бережная К. В.** Имплементация норм права Европейского Союза в административное законодательство Украины: концептуальные проблемы. – Статья.

Статья посвящена установлению правовой природы и выявлению признаков имплементации норм международного, в том числе права Европейского Союза, в национальное административное законодательство; рассмотрены категории имплементации и адаптации норм права Европейского Союза, аргументированы основания разграничения их содержания.

*Ключевые слова:* имплементация, адаптация, право Европейского Союза, административное законодательство Украины.

**Summary**

**Berezna K. V.** Implementation of the norms of EU law in the administrative legislation of Ukraine: problems of conception. – Article.

The article dedicated to determination of the legal nature and identifies features of implementation of international, including European Union law, in the national administrative law; the categories of «implementation» and «adaptation» of the law of the European Union reviewed, reasonable grounds of the distinction of their content given.

*Key words:* implementation, adaptation, European Union law, administrative legislation of Ukraine.