

**СЬОХ К. Я.,**

кандидат юридичних наук, доцент,  
доцент кафедри конституційного права  
та прав людини  
(Національна академія внутрішніх  
справ)

УДК 34; 340.13

DOI <https://doi.org/10.32842/2078-3736/2023.5.4>

## **ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ НОРМ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У НАЦІОНАЛЬНЕ ЗАКОНОДАВСТВО УКРАЇНИ: ДОСВІД ПОЛЬЩІ**

Дослідження присвячене процесу втілення норми Європейського Союзу (далі – ЄС) у національне законодавство України враховуючи досвід держав-членів ЄС.

Вступ до ЄС не можливий без зміни національного законодавства держави відповідно до рекомендацій ЄС. Дана вимога закріплена Європейською Радою у Копенгагенських і Мадридських критеріях, щодо членства у ЄС. Так звані «копенгагенські критерії» закріплюють процеси перебудови адміністративних структур держави і створення умов поступової гармонійної інтеграції в ЄС шляхом зміни національного законодавства відповідно до *acquis communautaire* (далі – *acquis* ЄС). Утім ЄС лишає за собою право визначати момент, коли він буде готовий прийняти нових членів. Слід відміти, що правопорядок кожної держави-члена ЄС є по своєму унікальним та супроводжується індивідуальним підходом в процесі імплементації норм ЄС.

Держави не повинні порушувати власні принципи розвитку та конституційного ладу імплементуючи норми ЄС у національне законодавство. Кожна держава повинна обрати індивідуальний підхід поєднання та втілення норм, тому такий важливий досвід держав-членів ЄС для України. Процес імплементації є кропітким та складним, який має бути чітко врегульованим національним законодавством країни. Проаналізувавши досвід Польщі, Україна зможе знайти найефективніший спосіб імплементації норми ЄС у національне законодавство.

У статті розглядається поняття та способи імплементації норми ЄС у національне законодавство. Наголошується на проблемах які виникають при здійсненні цього процесу. Проаналізовано національне законодавство України яке утворилося на основі співпраці з ЄС. Вивчено досвід Польщі щодо процесу втілення норм ЄС у національне законодавство та запропоновані шляхи вдосконалення процесу імплементації в Україні. Проаналізовано вітчизняні та європейські наукові дослідження присвячені процесу імплементації, зроблені логічні висновки та пропозиції.

**Ключові слова:** імплементація, втілення норми ЄС, адаптація, гармонізація, *acquis communautaire*, європейські стандарти, європейське право.

### **Sokh K. Ya. Implementation of the norms of the law of the European Union in the national legislation of Ukraine: the experience of Poland**

The study is devoted to the process of implementation of the norms of the European Union (hereinafter – the EU) into the national legislation of Ukraine, taking into account the experience of the EU member states.

Accession to the EU is not possible without changing the state's national legislation in accordance with EU recommendations. This requirement is enshrined



by the European Council in the Copenhagen and Madrid criteria for EU membership. The so-called "Copenhagen criteria" establish the processes of restructuring the administrative structures of the state and creating conditions for gradual harmonious integration into the EU by changing national legislation in accordance with the *acquis communautaire* (hereinafter – the EU *acquis*). However, the EU reserves the right to determine the moment when it will be ready to accept new members. It should be noted that the legal order of each EU member state is unique in its own way and is accompanied by an individual approach in the process of implementing EU norms.

States should not violate their own principles of development and constitutional order by implementing EU norms into national legislation. Each state must choose an individual approach to combining and implementing norms, which is why the experience of EU member states is so important for Ukraine. The implementation process is painstaking and complex, which must be clearly regulated by the country's national legislation. After analyzing Poland's experience, Ukraine will be able to find the most effective way of implementing EU norms into national legislation.

The article examines the concept and methods of implementation of EU norms into national legislation. Emphasis is placed on the problems that arise during the implementation of this process. The national legislation of Ukraine, which was formed on the basis of cooperation with the EU, was analyzed. The experience of Poland regarding the process of implementation of EU norms into national legislation was studied and ways of improving the implementation process in Ukraine were proposed. Domestic and European scientific studies devoted to the implementation process were analyzed, logical conclusions and proposals were made.

**Key words:** *implementation, embodiment of the EU norm, adaptation, harmonization, *acquis communautaire*, European standards, European law.*

**Вступ.** Процес імплементації норм права ЄС у національне законодавство України є неминучим і відбувається з початком інтеграції України до ЄС. З перших років незалежності Україна постійно вдосконалює національне законодавство у відповідності до європейських стандартів, і стикається з проблемами під час імплементації. Слід наголосити, що в Україні не існує єдиного нормативно-правового акту який закріплював чітку послідовність та порядок дій імплементації, що й ускладнює цей процес.

Достатньо велика кількість наукових досліджень присвячена даній проблематиці. Серед вітчизняних дослідників можна виділити С. Алексєєв, М. Баймуратова, В. Буткевич, М. Буроменський, В. Денисов, А. Дмитрієв, В. Копійка, В. Муравйов, Ю. Медведєв, В. Ставнійчук, В. Тація, Р. Петрова, В. Опришко, Ю. Хоббі, В. Філатов, А. Фастовець, С. Шевчук, Ю. Шемшученко, І. Яков'юка та інші. Проте, вищезгадані науковці присвятили дослідження імплементації норм в загальному, застосовуючи різні концептуальні підходи.

**Постановка завдання.** Метою нашого дослідження є саме імплементація норми ЄС у національне законодавство, дане питання й досі залишається предметом гострих наукових дискусій, оскільки Україна отримала новий статусу у співпраці з ЄС, а саме кандидата на членство в ЄС.

**Виклад основного матеріалу.** Ключовим елементом успішної євроінтеграції України є досягнення певного рівня узгодженості українського законодавства з правовими нормами ЄС через правову реформу. Відповідно до рекомендацій ЄС Україна повинна реформувати національне законодавство, забезпечити функціонування органів державної влади та місцевого самоврядування відповідно до встановлених європейських стандартів. Практичне втілення названих умов прискорить інтеграцію України до ЄС. Держава не повинна порушувати власні принципи розвитку та конституційного ладу імплементуючи норми права ЄС у національне законодавство, але й не повинна суперечити нормам ЄС.



За таких умов постає необхідність вивчення і наукового розтлумачення імплементації, встановлення її сутності та складових елементів. Процес імплементації повинен бути законодавчо врегульований, від цього залежить якість нормативно-правових актів.

Аналізуючи наявні наукові дослідження, слід зазначити, що імплементація – це ціле-спрямована організаційно-правовою діяльністю держави, яка проводиться індивідуально, колективно або в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, всебічної та повної реалізації прийнятих ними, відповідно до міжнародного права, зобов'язань [8, с. 62]. В.В. Філатов зазначає, що імплементація – це діяльність органів державної влади, яка має і міжнародний, і внутрішньодержавний характер та спрямована на вдосконалення законодавства через виконання країною своїх міжнародних зобов'язань, процес наближення національного законодавства до міжнародного законодавства за допомогою методів правотворчості, планування, координації та контролю [7, с. 11]. Н.М. Пархоменко зазначає, що імплементація (англ. implementation – «здійснення», «виконання») – процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження (імплементація у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права органами державної влади (імплементація в широкому сенсі) [4, с. 339].

Виходячи з вищезазначеного, імплементація нормативно-правових актів ЄС у національне законодавство України реалізується через перенесення відповідних правових норм із європейського законодавства до національного за допомогою правових механізмів та засобів, притаманних саме цій системі законодавства, а при їх відсутності або несумісності з об'єктом апроксимації – із застосуванням запозичених або новоутворених правових механізмів імплементації в національне право уніфікованих європейських правових стандартів [5, с. 83].

Підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (далі – Угода) у травні 2014 року стало новий етап у взаємовідносинах двох сторін та поставило їх на якісно новий рівень розвитку. Як результат Україна змінила низку національних законів та створила органи державної влади враховуючи вимоги європейських стандартів. Цей процес продовжується і до сьогодні та має низку проблемних питань, одним з яких є процес втілення норм ЄС у національне законодавство, тобто процес імплементації. Відповідно до статті 51 Угоди передбачено зобов'язання України щодо поступового приведення національного законодавства у відповідність до законодавства Співтовариства у визначених сферах [6].

При втіленні міжнародної норми уповноважені органи державної влади не повинні забувати про суверенність, незалежність України та загальнообов'язковість норм Конституції України. Відповідно до ч. 2 ст. 9 Конституції України (далі – КУ), укладення міжнародних договорів, які суперечать КУ, можливе лише після внесення відповідних змін до КУ. Отже, конституційне положення про ієрархію норм національного та міжнародного права відповідає міжнародним стандартам, але при цьому потребує постійного моніторингу відповідності національного законодавства міжнародним зобов'язанням через діяльність Конституційного Суду України. Вважаємо, що слід додатково вивчити спроможність КСУ щодо дачі висновків про відповідність міжнародних договорів Основному Закону України. Отже, нормативно-правові акти ЄС мають бути перевірені на відповідність Конституції України. Тільки після позитивного висновку КСУ вони можуть бути ратифіковані Верховною Радою України. Україна на рівні КУ закріпила євроінтеграційний курс розвитку, тому намагається якомога більше наблизитися до стандартів ЄС, що може вимагати змін до КУ та національного законодавства загалом.

Для врегулювання даного процесу в Україні було прийнято низку нормативно-правових актів, таких як Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 № 1629-IV; Постанова Кабінету Міністрів України «Деякі питання адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 жовтня 2004 р. № 1365; Постанова Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського



Союзу» від 16 серпня 1999 р. N 1496; Указ Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» від 05.03.2004 № 278/2004; Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» від 17.09.2014 № 847-рга інші. Слід зазначити, що не існує окремого нормативно-правового акту який би чітко закріплював процес імплементації. Законодавець робить акцент на адаптації національного законодавства до права ЄС, але не закріплює чіткого процесу імплементації. На нашу думку, саме імплементація є безпосередньою роботою з нормою, тому чітка деталізація даного процесу є необхідною умовою для її ефективного здійснення.

Імплементація є процесом перенесення норм ЄС та втілення її у національне законодавство, а адаптація – процесом приведення законів України у відповідність з *acquis communautaire* (далі – *acquis ЄС*), яке встановлене ЄС. Отже, імплементація є сам процес зміни нормативно – правових актів України у відповідності до нормативно-правих актів ЄС, на які України дала згоду та ратифікувала їх [5, с. 84].

Слід зауважити, що імплементація здійснюється Верховною Радою України та центральними органами виконавчої влади, що на нашу думку ускладнює нагляд за якістю, оскільки залучається велика кількість органів.

У лютому 2023 року КМУ прийняв Постанову «Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС (*acquis ЄС*)», який визначає процедуру та вимоги щодо проведення міністерствами, іншими центральними органами виконавчої влади та державними органами первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС (*acquis ЄС*) для проведення комплексного порівняльного аналізу законодавства України відповідно до права ЄС (*acquis ЄС*) і виявлення невідповідностей, які необхідно усунути до початку та в рамках переговорного процесу щодо вступу України до Європейського Союзу [2]. Отже, має бути здійснений центральними органами виконавчої влади детальний аналіз діючої норми в порівнянні з нормою права ЄС. На нашу думку, порівняльний аналіз це є одним з етапів імплементації, і здійснюватися повинен фахівцями які розуміють всі її процесах.

Науковці виокремлюють такі основні способи імплементації, як:

- інкорпорація – міжнародно-правові норми без змін відтворюються у нормативно-правових актах держави, що імплементує міжнародні норми;
- трансформація – це перероблення тексту міжнародно-правового акту, або його окремих частин на основі загальної норми національного права;
- рецепція – це текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми в статті нормативно-правового акту [8, с. 23].

У 2017 році Кабінет міністрів України ухвалив Постанову № 759 «Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції», якою було утворено Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції (далі – Урядовий офіс). Основними завданнями Урядового офісу є: здійснення координації діяльності органів виконавчої влади для системного планування та виконання заходів державної політики згідно із зобов'язаннями України у сферах європейської та євроатлантичної інтеграції; координацію процесу адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis ЄС*); забезпечення здійснення перекладу *acquis ЄС* українською мовою, оновлення глосарію термінів *acquis ЄС* та інші [9]. Виходячи з завдань Урядового офісу, можна зробити висновки що на нього покладена координація органів виконавчої влади щодо втілення норм права ЄС але він не слідкує за процесом імплементації. Слід наголосити, що надважливим завданням є переклад норм права ЄС на українську мову, адже від цього залежить розуміння вцілому права ЄС. Неякісний переклад напряму впливає на сутність норми.

На сьогодні, Міністерство юстиції України наділене повноваженнями здійснювати експертизу щодо відповідності *acquis ЄС* проектів законів України та інших нормативно-правових актів, що за предметом регулювання належать до сфер, відносини в яких регулюються



правом ЄС; здійснювати науково-експертне, аналітичне, інформаційне та методологічне забезпечення, переклад актів *acquis* ЄС українською мовою, підготовку глосарія термінів *acquis* ЄС. На міністерство покладене повноваження контролю та нагляду за відповідність нормативно-правових актів як національному законодавству так і відповідність з нормами права ЄС.

Здійснивши аналіз роботи органів державної влади України щодо адаптації національного законодавства у відповідність до *acquis* ЄС, слід зробити висновки, що центральні органи виконавчої влади самі здійснюють імплементації норми права ЄС відповідно до свого напрямку роботи, координацію цієї роботи здійснює Урядовий офіс.

Для ефективнішої роботи пропонуємо розглянути досвід Польщі щодо здійснення адаптації національного законодавства до права ЄС. Головну роль у координації процесу євроінтеграції Польщі відіграло Управління Комітету європейської інтеграції (далі – Комітет), підзвітне Прем'єр-міністру Польщі. Основним завданням Комітету є координація процесу адаптації права Польщі до права ЄС відповідно до *acquis* ЄС.

Комітет об'єднує прем'єр-міністра (голова), міністрів: закордонних справ, внутрішніх справ, економіки, фінансів, державного казначейства, охорони середовища, праці, сільського господарства, юстиції щодо адаптації і гармонізації законодавства й інституційно виконавчої системи. Він став ініціатором і координатором усіх дій щодо адаптації у галузі правових інституцій, оцінював відповідність правових актів до права ЄС, представляв проекти правових актів щодо адаптації та інтеграції та висновки щодо перебігу реалізації адаптаційних програм й інтеграційного поступу. Слід зазначити, що до Комітету входять департаменти: Європейського права, Координації і моніторингу закордонної допомоги, Перекладів, Європейської документації. Після початку переговорів про членство Польщі належало прийняти понад 180 законів. Прийняття такої великої кількості законів зачіпало інтереси різних економічних і суспільних груп, вимагало чіткої діяльності уряду, який готував проекти законів, при стабільній роботі парламентської більшості [10]. Отже, у Комітет здійснював контроль над усім процесом адаптації нормативно-правових актів Польщі до права ЄС та здійснює нагляд за імплементацією норма у національне законодавство через відповідні департаменти.

В Україні досить схожа організація діяльності органів державної влади щодо адаптації національного законодавства відповідно до *acquis* ЄС. На нашу думку, позитивним моментом з досвіду Польщі можна виділити, створення департаментів, які відповідали конкретно за відповідні напрямки і слідкують за процесом імплементації. В Україні існує один виконавчий орган – Урядовий офіс, і у його повноваження входить нагляд за процесом імплементації.

Відповідно до Постанови «Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС», Урядовий офіс опрацьовує та перевіряє інформацію, зазначену у звітах поданих виконавчими органами щодо імплементації норм ЄС; у разі виявлення неповної, некоректної або неточної інформації у звіті надсилає його на доопрацювання головному виконавцю відповідного переговорного розділу; готує узагальнену інформацію щодо проведення первинної оцінки всіх переговорних розділів [2]. Тобто, Урядовий офіс перевіряє лише звіти, у яких органи виконавчої влади вказують про імплементацію норм ЄС у національне законодавство України, але він не беру участі в процесі імплементації. Органи виконавчої влади на власний розсуд здійснюють цей процес.

Слід відмітити, що контроль за якістю нормативно-правових актів, прийнятих виконавчими органами влади здійснює Мін'юст. Станом на 30 червня 2023 року за результатами проведеного селф-скрінінгу Мін'юст підготував сім таблиць відповідності законодавства України актам права Європейського Союзу (*acquis* ЄС) у переговорному розділі 23 та 223 таблиці у розділі 24. На даний момент готується звіт за результатами виконаної оцінки разом з пропозиціями щодо адаптації галузевого законодавства України до вимог права Європейського Союзу (*acquis* ЄС).

Виходячи з роботи органів виконавчої влади які залученні до процесу адаптації національного законодавства України до права Європейського Союзу (*acquis* ЄС), можна зробити





висновок, що контроль основну роботу імплементації здійснюють міністерства та інші органи виконавчої влади, Урядовий офіс координує цю роботу та здійснює перевірку щодо відповідності до *acquis* ЄС, Мін'юст здійснює експертизу нормативно-правових актів.

**Висновки.** В Україні не існує жодного нормативно-правового акту на який органи виконавчої влади могли б посилатися в процесі імплементації норм права ЄС у національне законодавство. На нашу думку, слід прийняти закон який чітко окреслював порядок імплементації норм права ЄС у національне законодавство, закріплював би повноваження та завдання органів державної влади щодо процесу імплементації та їх посадових осіб.

Виходячи з вищезазначеного, слід наголосити, що в Україні не існує чіткого регулювання на законодавчому рівні процесу імплементації, оскільки найбільш використовуваним терміном є адаптація. На нашу думку, це кардинально різна термінологія за своєю сутністю. Процес імплементації використовується напряму у роботі з нормою, а адаптація – це робота з аналізом законодавства України та приведення його до європейських стандартів. Тому, нормативне регулювання процесу імплементації вкрай необхідне в Україні з урахуванням юридичної техніки та загальних засад щодо створення національного законодавства.

#### Список використаних джерел:

1. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text>
2. Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС): Постанова КМУ від 28 лютого 2023 р. № 189 URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/189-2023-%D0%BF#Text>
3. Про імплементацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Розпорядження Кабінету Міністрів України; План, Заходи від 17.09.2014 № 847-р URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/847-2014-%D1%80#Text>
4. Пархоменко Н. М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. №1. С. 338–342.
5. Сьох К.Я., Гультай М.М. Імплементація нормативно-правових актів Європейського Союзу у національне законодавство України. *Юридичний науковий електронний журнал*. №6. 2022. С. 82-84 URL: [http://www.lsej.org.ua/6\\_2022/18.pdf](http://www.lsej.org.ua/6_2022/18.pdf)
6. 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](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text)
7. Філатов В.В. Імплементація міжнародних норм до митного законодавства України : автореф. дис... канд. юрид. наук : 12.00.07. Львів, 2012. 16 с.
8. Шпакович О. Особливості способів імплементації міжнародно-правових норм. *Наукова бібліотека. Право*. С.23-25 URL: [http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis\\_nbuv/cgiirbis\\_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE\\_FILE\\_DOWNLOAD=1&Image\\_file\\_name=PDF/viche\\_2010\\_17\\_11.pdf](http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis_nbuv/cgiirbis_64.exe?C21COM=2&I21DBN=UJRN&P21DBN=UJRN&IMAGE_FILE_DOWNLOAD=1&Image_file_name=PDF/viche_2010_17_11.pdf)
9. Про Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції: Постанову КМУ від 04.10.2017 № 759, URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/759-2017-%D0%BF#Text>
10. Kotyński Juliusz. *Korzyści i koszty członkostwa Polski w Unii Europejskiej*. Instytut Koniunktur i Cen Handlu Zagranicznego / Juliusz Kotyński. Warszawa, 2000.

