

Інформаційна довідка з питань методів та правотворчої техніки щодо наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу (теоретичні та практичні аспекти)*

***Анотація.** Висвітлено теоретичні та практичні питання наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу (ЄС). Розглянуто питання джерел права ЄС, зміст основних термінів й методів адаптації законодавства і загальних правотворчих процедур щодо розробки законодавчих актів, пов'язаних із наближенням до законодавства ЄС.*

***Ключові слова:** Європейський Союз, право Європейського Союзу, джерела права Європейського Союзу, гармонізація, транспозиція, апроксимація, правотворчі процедури, законодавча / правотворча техніка.*

Вступ.

Наближення законодавства України до законодавства Європейського Союзу (далі – ЄС) є одним із ключових напрямів державної політики у зв'язку із реалізацією стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі. Для успішності перебігу цього процесу важливим є використання належного методологічного підґрунтя. Методологія наближення законодавства України до законодавства ЄС має враховувати особливості джерельної бази ЄС та використовувати апробований і визначений у первинному законодавстві ЄС інструментарій адаптації та гармонізації національного законодавства, включаючи уніфікацію, імплементацію, транспозицію тощо. Невід'ємною складовою загальної методології наближення законодавства України до законодавства ЄС є специфічні загальні правотворчі процедури та особливості законодавчої/правотворчої техніки.

Основна частина.

1. Джерела права Європейського Союзу

Згідно з усталеним підходом визначають такі види джерел права ЄС (acquis ЄС): первинне право, принципи права ЄС, вторинне право та інші.

Первинне право охоплює: установчі договори, якими встановлено розподіл повноважень (компетенції) між ЄС і державами-членами, визначено

Примітка: Інформаційна довідка підготовлена відповідно до наданого плану вебінару. Більше інформації див.: Путівник з адаптації законодавства України до права ЄС: теоретичні та практичні аспекти. К.: Дослідницька служба Верховної Ради України, 2023. 120 с. URL: https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/industry_policy/Guide_lg-indst/73945.html ; Парламентське дослідження щодо порядку здійснення аналізу відповідності законопроектів зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (acquis ЄС) (Методичні рекомендації). Вебсайт Дослідницької служби Верховної Ради України. URL : https://research.rada.gov.ua/documents/analyticRSmaterialsDocs/prav_politic/parliam_rs-pravpol/74447.html?search=%D0%9C%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%B4%D0%B8%D1%87%D0%BD%D1%96

повноваження інституцій ЄС щодо впровадження політики ЄС. До них належать: Договір про Європейський Союз; Договір про функціонування Європейського Союзу (далі – ДФЄС); Хартія основоположних прав Європейського Союзу; Договір про Європейське співтовариство з атомної енергії (Євратом); договори про внесення змін до договорів ЄС; протоколи, що додаються до установчих договорів і до договорів про внесення змін; договори про вступ нових держав-членів до ЄС.

Принципи права ЄС як керівні засади організації і функціонування ЄС (визначаються в установчих договорах ЄС та розвиваються в практиці Суду ЄС).

Вторинне право: законодавство ЄС, що складається з правових актів, які можна розділити на дві категорії:

- перелічені у статті 288 ДФЄС різні типи правових актів ЄС: регламенти, директиви, рішення, висновки та рекомендації;
- інші (не перераховані у статті 288 ДФЄС) – нетипові акти, такі як: правила процедури інституцій, міжінституційні угоди.

Інші джерела права ЄС: міжнародні угоди ЄС із державами, що не входять до ЄС, та з міжнародними організаціями (Розділ V ДФЄС) – відокремлені від первинного права та вторинного права¹; інші міжнародні угоди та звичаї; прецедентне право; доктрина (верховенство права ЄС, пряма дія права ЄС).

2. Транспозиція, імплементація та апроксимація

Акти первинного права ЄС оперують різними правовими категоріями, що стосуються питань адаптації національного законодавства держав-членів у рамках досягнення цілей ЄС, зокрема, у контексті ДФЄС зустрічаються конструкції у значенні дефініцій: «**транспозиція**» (статті 153(3), 260(3)), «**імплементація**» (статті 2, 22, 83, 153(2b, 3), 164, 178, 197, 212(2), 226, 291), «**апроксимація**» у сенсі зближення / наближення законодавства (статті 67, 81, 82, 83, 114, 115, 151), «**гармонізація**» (статті 2, 19, 79, 83, 84, 113, 114, 128, 151, 153, 165, 166, 167, 168, 189, 191, 195, 196, 197, 207, 352).

Термін «апроксимація» часто використовується як тотожний терміну «гармонізація», утім, у контексті певних приписів вказують на різні заходи, що, зокрема, можуть мати форму директив, регламентів, рішень тощо (статті 114, 115 ДФЄС). Тож, у відповідному сенсі ці терміни набувають змісту узагальнюючих відносно інших.

Питання наближення національного законодавства до законодавства ЄС перебувають у площині визначення методів співробітництва між ЄС та

¹ Відповідно до рішення Суду ЄС у справі Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd (справа 12/86) вони можуть мати пряму дію, і їх юридична сила є вищою за вторинне законодавство, яке, таким чином, має відповідати їм. Їх норми мають безпосередню дію, якщо містять чітке зобов'язання, яке не залежить від ухвалення будь-яких наступних заходів.

державами-членами насамперед у сферах спільної компетенції, у рамках яких як Союз, так і держави-члени беруть участь у досягненні цілей інтеграції. З огляду на те, що це широкий спектр сфер (стаття 4 ДФЄС), існує багато різних форм апроксимації / наближення, що послуговується різними методами, серед яких виділяють такі.

Метод гармонізації. За обсягом виділяють: повну (максимальну, тотальну, вичерпну), мінімальну, детальну, часткову, технічну та інші².

Метод повної гармонізації: особливістю є встановлення вимог ЄС, що не підлягають порушенню, тож держави-члени не можуть, як правило, зберігати або запроваджувати суворіші або сприятливіші національні правила, що виходять за межі відповідних вимог ЄС (приклад: Директива 2015/2302³).

Метод мінімальної гармонізації: особливість полягає у встановленні лише мінімальних вимог, водночас держави-члени можуть зберігати або запроваджувати суворіші чи сприятливіші правила, що виходять за межі мінімальних вимог ЄС. Невід’ємною проблемою є те, що він не дозволяє послідовно усунути відмінності в законодавстві держав-членів.

Метод часткової гармонізації: особливістю є врегулювання не всіх, а лише деяких аспектів сфери, що гармонізується. Держави-члени зберігають значні автономні законодавчі повноваження щодо регулювання неузгоджених аспектів гармонізованого питання (Директива 2014/40/ЄС⁴).

Метод технічної гармонізації є особливим у тому, що призводить лише до встановлення основних технічних вимог (наприклад, із безпеки продукції), які слугують для забезпечення високого рівня охорони здоров’я, безпеки та захисту споживачів або навколишнього середовища (Резолюція Ради 85/С 136/01⁵).

За сферою охоплення та предметним критерієм вирізняють «вертикальну» та «горизонтальну» гармонізацію.

Метод гармонізації за вибором є специфічним, оскільки дозволяє державі-члену зберегти інше національне регулювання на додаток до того, що міститься в акті ЄС.

Метод уніфікації є методом правотворчої техніки з упровадження державами-членами та органами ЄС комплексу юридичних заходів, необхідних

² Раніше використовувався метод опційної гармонізації. Див.: TOMÁŠEK, M., ŠMEJKAL, V. та ін. Коментар до Договору про функціонування ЄС, Договору про ЄС та Хартії основоположних прав ЄС. Прага: Wolters Kluwer ČR, 2024, 1780 с. С. 491-492.

³ Directive (EU) 2015/2302 of the European Parliament and of the Council of 25 November 2015 on package travel and linked travel arrangements, amending Regulation (EC) No 2006/2004 and Directive 2011/83/EU of the European Parliament and of the Council and repealing Council Directive 90/314/EEC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2015/2302/oj/eng>

⁴ Directive 2014/40/EU of the European Parliament and of the Council of 3 April 2014 on the approximation of the laws, regulations and administrative provisions of the Member States concerning the manufacture, presentation and sale of tobacco and related products and repealing Directive 2001/37/EC. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/40/oj/eng>

⁵ Council Resolution 85/C 136/01 of 7 May 1985 on a new approach to technical harmonization and standards. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/LSU/?uri=oj:JOC_1985_136_R_0001_01

для реалізації політики Союзу. Здійснюється за допомогою ухвалення імплементаційних актів ЄС (як правило, регламентів), створення структурних інвестиційних фондів тощо, з одного боку, та шляхом проведення усіх необхідних національних правових заходів державами-членами для імплементації (упровадження) юридично обов'язкових актів Союзу, з іншого (стаття 291 ДФЄС).

Імплементація є двостороннім процесом, що має стадійний характер: 1) прийняття компетентним органом Союзу імплементаційного акта; 2) уніфікована імплементація (виконавчі заходи) у всіх державах-членах впроваджуваного союзного акта.

Імплементаційні повноваження ЄС (зокрема, Європейського Парламенту, Ради, Комісії) включають компетенцію ухвалювати відповідне законодавство – імплементаційні акти ЄС: імплементаційні рішення Ради⁶, імплементаційні регламенти Комісії⁷, акти щодо створення та діяльності структурних інвестиційних фондів⁸; імплементаційні правила⁹, технічні стандарти¹⁰, мінімальні вимоги¹¹.

Національна імплементація актів Союзу включає як їх національне нормативне впровадження (*нормативна імплементація*), що забезпечується національними органами нормотворчої компетенції, так і їх національне практичне застосування (*практична імплементація*) з боку національних виконавчих та судових органів.

Транспозиція належить до напрямів правотворчої діяльності із транспонування/включення вимог директив ЄС у національне законодавство держав-членів («нормативна транспозиція»). Ця техніка передбачає проведення

⁶ Council Implementing Decision (EU) 2018/1993 of 11 December 2018 on the EU Integrated Political Crisis Response Arrangements. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2018/1993/oj/eng ; Council Implementing Decision (EU) 2024/1836 of 25 June 2024 extending temporary protection as introduced by Implementing Decision (EU) 2022/382. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/dec_impl/2024/1836/oj/eng

⁷ Commission Implementing Regulation (EU) No 809/2014 of 17 July 2014 laying down rules for the application of Regulation (EU) No 1306/2013 of the European Parliament and of the Council with regard to the integrated administration and control system, rural development measures and cross compliance. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2014/809/oj ; Commission Implementing Regulation (EU) 2016/1958 of 4 November 2016 concerning the classification of certain goods in the Combined Nomenclature. URL: https://eur-lex.europa.eu/eli/reg_impl/2016/1958/oj/eng

⁸ Regulation (EU) 2021/1060 of the European Parliament and of the Council of 24 June 2021 laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, the Just Transition Fund and the European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund and financial rules for those and for the Asylum, Migration and Integration Fund, the Internal Security Fund and the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R1060>

⁹ Council Regulation (EC) No 1/2003 of 16 December 2002 on the implementation of the rules on competition laid down in Articles 81 and 82 of the Treaty. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/reg/2003/1/oj/eng>

¹⁰ Directive 2006/23/EC of the European Parliament and of the Council of 5 April 2006 on a Community air traffic controller licence. URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/23/oj/eng>

¹¹ Council Directive 89/654/EEC of 30 November 1989 concerning the minimum safety and health requirements for the workplace (first individual directive within the meaning of Article 16 (1) of Directive 89/391/EEC). URL: <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1989/654/oj/eng>

державою-членом певних національних імплементаційних заходів до визначеного терміну з обов'язком, як правило, повідомити про це Комісію, яка наділена повноваженнями контролю (стаття 260(3) ДФЄС).

3. П'ять етапів розробки законодавчих актів

Невід'ємною складовою загальної методології наближення законодавства України до законодавства ЄС є специфічні загальні правотворчі процедури та особливості законодавчої/правотворчої техніки.

Методологічною основою для розробки якісного законодавства слугують п'ять наступних етапів.

Розуміння законодавчої пропозиції: з'ясування основної політичної цілі, тобто якої соціальної, економічної чи іншої мети потрібно досягти; встановлення проблеми, яка потребує вирішення; визначення інструментального значення нормативної пропозиції як у загальному сенсі, так і стосовно кожного елементу; оцінка законодавчих змін, необхідних для реалізації пропозиції тощо.

Аналіз законодавчої пропозиції: встановлення відповідності пропозиції цілям політики; перевірка того, що пропозиція є необхідною та є найбільш прийнятним засобом досягнення мети політики; проведення юридичного дослідження щодо аналізу проблеми та прийнятності пропозиції; оцінка пропозиції на предмет конституційності й узгодженості з чинним законодавством; оцінка впливу.

Розробка законодавчої пропозиції включає кілька стадій: планування пропозиції; проєктування концепції (основи) або загальної концептуальної структури, яка найкраще відповідає перспективам реалізації мети; розробка архітектури нормативного механізму з виокремленням загального, особливого, спеціального, кваліфікаційним визначенням матеріально-правових та процесуальних/процедурних компонентів, конкретизацією предмета, сфери дії за суб'єктним складом, у часі та просторі, методу правового регулювання (наприклад, імперативний, дозвольний, колізійний, альтернативний).

Композиція законодавчої пропозиції: використання правил законодавчої техніки, шаблонів і стандартних формулювань підвищує ефективність, системність, правову визначеність, точність і доступність.

Перевірка законодавчої пропозиції: експертне, фахове обговорення, оцінка впливу та опрацювання.

4. Розробка законодавчих актів для наближення до права ЄС

Наближення законодавства є системним і кропітким процесом, який потребує чіткого, послідовного планування, зваженого і ретельного розроблення проєктів нормативно-правових актів, злагодженої роботи усіх суб'єктів правотворення, за постійного моніторингу дотримання зобов'язань у рамках асоціації. Процес наближення національного законодавства до *acquis* ЄС включає кілька послідовних і взаємопов'язаних етапів.

Планування наближення законодавства здійснюється у формі підготовки й ухвалення як загальних горизонтальних планів, так і галузевих планувальних документів, із визначенням довгострокових, середньострокових і короткострокових пріоритетів, завдань, заходів, строків, періодів реалізації тощо¹². Цей етап передбачає розробку на основі переліку актів *acquis* ЄС та переліків національних документів політик та актів законодавства комплексних документів, що окреслюють напрями законодавчої роботи, необхідної для наближення національного законодавства до права ЄС (як результат вироблення політики) з урахуванням існуючих прогалин, імплементаційних практик тощо. Як процес, він охоплює весь цикл формування політики: розробку та вироблення політики відповідно до політик ЄС, проєкції адаптації, заходів з імплементації (транспозиція, додаткові нерегуляторні дії), оцінки впливу, консультацій із зацікавленими сторонами, нормативної реалізації і звітної оцінки.

Підготовчий етап розробки законодавчих актів для наближення передбачає аналіз нормативно-правового акта/низки нормативно-правових актів ЄС, інших документів, включених до переліку актів *acquis* ЄС, допоміжних документів (пояснювальні записки тощо), звітів Комісії про імплементацію, практики Суду ЄС у відповідній сфері, документів м'якого права стосовно їх транспозиції та імплементації державами-членами (особливо стосовно директив), котрі у своїй сукупності визначають рамку правотворчої роботи.

Вибір нормативної моделі проєктів нормативно-правових актів у контексті наближення до права ЄС насамперед потребує визначення, до якого виду актів національного законодавства слід включити наближені норми права (законодавчі, підзаконні). Вибір залежить від низки факторів, *inter alia*:

- конституційні вимоги,
- вимоги до проєктування законодавства,
- стандарти чинного національного законодавства,
- складність нормативно-правового акта(-ів) ЄС, щодо якого/их здійснюватиметься наближення,
- строк транспонування нормативно-правового акта ЄС.

Врахування загальних правових стандартів правотворчої роботи, таких як: верховенство права, юридична визначеність і передбачуваність, практична застосовність та ефективність, пропорційність, узгодженість, послідовність.

Нормативне моделювання включає вибір простої та зрозумілої структури проєкту, додержання логіки й формату викладення нормативного матеріалу в контексті заявлених завдань та/або мети нормативно-правового акта

¹² Див.: 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: 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, затверджений постановою Кабінету Міністрів України від 25 жовтня 2017 року № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1106-2017-%D0%BF#n13>

(із зазначенням акта права ЄС, щодо якого здійснюється наближення) із використанням термінології / означень, вживаних у відповідному акті (або наближених), та поширених у праві ЄС мовних конструкцій.

Вибір методологічних підходів щодо розроблення проектів нормативно-правових актів національного законодавства з наближення залежить від методів правотворчої техніки гармонізації, впроваджених в ЄС.

Так, метод прямого копіювання допускається в разі наближення до актів ЄС, що спрямовані на вироблення єдиного стандарту і підлягають прямому застосуванню в державах-членах ЄС. Водночас застосування цього методу щодо директив не рекомендується (почасти є неприйнятним), оскільки директиви ЄС в основному потребують транспонування у національне законодавство.

Метод поступового наближення використовується для поетапної адаптації національного законодавства, наприклад, у рамках визначених строків/періоду транспозиції, з урахуванням соціальної чутливості сфери правового регулювання або потреби поступового проведення інституційних змін тощо.

Висновки.

Методологічною основою наближення законодавства України до законодавства ЄС має бути глибоке розуміння джерельної бази Європейського Союзу, основних методів адаптації законодавства і змісту термінів щодо гармонізації законодавства, передусім тих, які вживаються в актах первинного права ЄС у значенні дефініцій: «транспозиція», «імплементация», «апроксимація» у сенсі зближення/наближення законодавства.

Невід’ємною складовою загальної методології наближення законодавства України до законодавства ЄС є специфічні загальні правотворчі процедури та особливості законодавчої/правотворчої техніки.

Процедурно наближення законодавства України до законодавства ЄС має включати розуміння та аналіз законодавчої пропозиції; розробку проекту законодавчої пропозиції та її композицію; перевірку законодавчої пропозиції.

Наближення законодавства є системним і кропітким процесом, який потребує чіткого, послідовного планування, зваженого і ретельного розроблення проектів нормативно-правових актів, злагодженої роботи усіх суб’єктів правотворчості, за постійного моніторингу дотримання зобов’язань у рамках асоціації. Процес наближення національного законодавства до *acquis* ЄС включає кілька послідовних і взаємопов’язаних етапів, у тому числі: планування наближення, підготовчий етап, вибір нормативної моделі, врахування загальних правових стандартів; нормативне моделювання.

При виборі методологічних підходів щодо розроблення проектів нормативно-правових актів національного законодавства з наближення необхідно брати до уваги методи та правотворчу техніку щодо гармонізації, впроваджені в ЄС.

*Дослідницька служба
Верховної Ради України*

**Цей документ підготовлений Дослідницькою службою Верховної Ради України як довідковий інформаційно-аналітичний матеріал. Інформація та позиції, викладені у документі, не є офіційною позицією Верховної Ради України, її органів або посадових осіб. Цей документ може бути цитований, відтворений та перекладений для некомерційних цілей за умови відповідного посилання на джерело.*