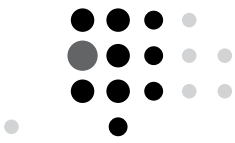


**ІНСТИТУЦІЙНЕ ТА ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ  
ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ УКРАЇНИ: ВИКЛИКИ ТА ЗАВДАННЯ**

**Р. ПЕТРОВ | О. ГОЛОВКО-ГАВРИШЕВА | М. КУЗЬО | Д. ЧЕРНІКОВ**

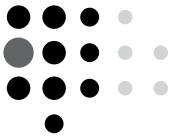
Київ, 2015





ЗМІСТ

Розділ I. Транспозиція “acquis” ЄС у правову систему України в Угоді про асоціацію між Україною та ЄС (Р. Петров) .....	4
Розділ II. Правове забезпечення європейської інтеграції: законодавче врегулювання (М. Кузьо) ....	7
Розділ III. Організація виконання Угоди про асоціацію: що зроблено і що потрібно зробити (Д. Черніков) .....	13
Розділ IV. Наближення законодавства України до права ЄС в окремих сферах (Р. Петров, О. Головка-Гавришева) .....	19
Додаток .....	29
Бібліографія .....	31



## РОЗДІЛ І. ТРАНСПОЗИЦІЯ “ACQUIS” ЄС У ПРАВОВУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС

### 1. УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ В ПРАВОВІЙ СИСТЕМІ ЄС

Угоди про асоціацію належать до групи зовнішніх угод ЄС, укладених відповідно до “змішаної зовнішньої компетенції” ЄС (тобто разом з усіма державами-членами ЄС), та укладаються згідно зі ст. 217 Договору про функціонування ЄС (далі – ДФЄС), в якій зазначено, що: “Союз може укласти з однією чи кількома третіми країнами чи міжнародними організаціями угоди про створення асоціації, яка характеризується взаємними правами та обов’язками, спільними діями і особливими процедурами”.

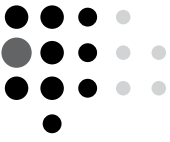
Один із основних керівних принципів укладення угод про асоціацію закріплений в рішенні Суду ЄС у справі Demirel, в якому Суд ЄС зазначив, що угода про асоціацію передбачає “формування особливих відносин із країною-не членом, яка зобов’язана, принаймні в певних межах, брати участь у системі [Союзу]” [3]. Таким чином, можна визначити декілька закріплених в праві ЄС ознак, які стосуються угод про асоціацію: 1) взаємні права та обов’язки; 2) спільні дії та спеціальні процедури; 3) особливі відносини між ЄС та третьою країною; 4) участь третьої країни у системі ЄС. Деякі ознаки угоди про асоціацію, як, зокрема, взаємні права та обов’язки і можливість набуття повноправного членства в ЄС, роблять такі двосторонні договірні відносини особливо вигідними для третьої країни. Якщо перша ознака є ключовою для асоціації між ЄС і третьою країною, то друга означає, що підписання угоди про асоціацію не передбачає для третьої країни автоматичного набуття членства в ЄС. Право ЄС регулює порядок становлення відносин асоціації з ЄС та набуття повноправного членства ЄС як два

різних процеси, хоча більшість держав-членів ЄС перед набуттям повноправного членства в ЄС уклали угоди про асоціацію з ЄС.

Перше питання – чи Угода про асоціацію між ЄС і Україною схожа на вже наявні угоди між ЄС та країнами, що не мають членства в ЄС? На наш погляд, Угода про асоціацію між ЄС і Україною не матиме аналогів серед уже наявних угод про асоціацію, укладених між ЄС та іншими країнами. Зокрема, Угода про асоціацію оновлює систему спільних інститутів, поглиблює двосторонні відносини в усіх сферах співробітництва, посилює політичну асоціацію та економічну інтеграцію шляхом встановлення взаємних прав і зобов’язань.

Угода про асоціацію між ЄС і Україною займає місце, відмінне від зовнішніх угод ЄС, і є прототипом нової групи зовнішніх угод ЄС з державами-учасниками ЄПС – угод про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами. На нашу думку, цілі майбутніх угод про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами не будуть тотожні, а відрізнятимуться залежно від рівня відносин між ЄС і кожною сусідньою країною та відповідатимуть цілям спільно узгоджених ПД і ПА.

Майбутні угоди про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами повинні мати на меті поглиблення двостороннього співробітництва у таких сферах (як це зазначено в документах ЄПС): 1) політичний діалог; 2) політика економічного і соціального розвитку; 3) участь у деяких програмах ЄС (освіта і практика, дослідження та інновації); 4) секторальне співробітництво; 5) відкриття національних ринків відповідно до принципів Світової організації торгівлі (далі – СОТ) і наближення до стандартів ЄС; 6) співробітництво в сферах правосуддя і внутрішніх справ [4]. На наш погляд, майбутні угоди про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами обов’язково відповідатимуть як загальним, так і спеціальним цілям ПА. Таким чином, згідно з ПА, спільні цілі угод про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами будуть зосереджені на тісному політичному, економічному, культурному співробітництві та співробітництві в сфері безпеки,



з доступом сусідніх країн на внутрішній ринок ЄС. Окремішні цілі майбутніх угод про асоціацію між ЄС та сусідніми країнами відображатимуть різні стратегічні пріоритети ЄС щодо сусідніх країн. Наприклад, можна припустити, що майбутні угоди про асоціацію між ЄС та середземноморськими країнами переслідуватимуть мету посилення регіонального співробітництва, встановлення спільних енергетичних мереж та інфраструктури і запобігання локальним конфліктам. З іншого боку, майбутні угоди про асоціацію між ЄС та пострадянськими країнами приділятимуть більше уваги адаптації демократичних цінностей ЄС, співробітництву у сферах правосуддя і внутрішніх справ, боротьбі із корупцією та питанням регіональної безпеки, тому що ЄС бажає бачити пострадянські країни такими, де ефективно функціонують демократичні інститути і працюють механізми боротьби із нелегальною імміграцією до Європи. Забезпечення стабільності та безпеки на зовнішніх кордонах ЄС є дуже важливим питанням для ЄС у відносинах з третіми країнами.

## 2. ТРАНСПОЗИЦІЯ “ACQUIS” ЄС У ПРАВОВУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ В УГОДІ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Спробуймо визначити зміст Угоди про асоціацію та елементи “acquis” ЄС, які підлягають транспозиції у правову систему України. Пропонуємо визначити “матеріальні” та “процесуальні” способи транспозиції “acquis” ЄС у правову систему України, які передбачені Угодою про асоціацію. На наш погляд, “матеріальні способи” транспозиції “acquis” ЄС в правовій системі третіх країн у зовнішніх відносинах ЄС включають: гомогенність, зближення законодавства, взаємне визнання стандартів і законодавства. “Процесуальні способи” транспозиції “acquis” ЄС у правовій системі третіх країн здійснюються через формальну/неформальну участь у законодавчих процедурах ЄС й обмін інформацією, а також технічне та фінансове сприяння з боку ЄС [5].

В цілях Угоди про асоціацію відображено широкий спектр сфер співробітництва сторін, які передбачають “матеріальні” та “процесуальні” способи транспозиції “acquis” ЄС у правову систему України. До таких цілей співробітництва сторін належать:

1) політичний діалог, поширення європейських і міжнародних демократичних цінностей, верховенства права, прав людини та основних свобод, забезпечення регіональної та глобальної стабільності;

2) соціальний і економічний розвиток; заохочення структурних реформ, спрямованих на побудову функціональної та конкурентної ринкової економіки; обмеження втручання держави в економіку і приватизацію, лібералізація послуг, в тому числі фінансовий сектор; соціальна і гуманітарна політики, фіскальна, монетарна та обмінна політика;

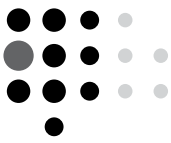
3) участь у деяких програмах ЄС (освіта і практика, дослідження та інновації);

4) співробітництво в секторах енергетики, транспорту, навколишнього середовища та інформаційного суспільства);

5) заснування поглибленої і всебічної зони вільної торгівлі і, як наслідок, відкриття ринку України відповідно до принципів СОТ і зближення зі стандартами внутрішнього ринку ЄС;

6) співробітництво у сферах правосуддя і внутрішніх справ, з питань транскордонного співробітництва, міграції, боротьби з тероризмом, торгівлею людьми, обігом нелегальних наркотиків і зброї, організованою злочинністю, відмиванням грошей, фінансовими та іншими економічними злочинами.

Однією з головних цілей Угоди про асоціацію між ЄС і Україною є надання українським суб'єктам господарювання доступу на внутрішній ринок ЄС та створення поглибленої та всебічної зони вільної торгівлі між Україною та ЄС.

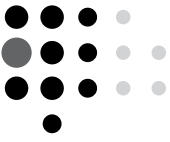


Після виокремлення цілей Угоди про асоціацію між ЄС і Україною потрібно визначити елементи "acquis" ЄС, які є частиною цієї угоди і є об'єктом "матеріальної" транспозиції у правову систему України. Головною метою Угоди про асоціацію є подальший розвиток політичного діалогу між ЄС і Україною. Політичний діалог між ЄС та Україною буде націлений на встановлення демократичних свобод, захист прав людини, забезпечення свободи преси і засобів масової інформації. Для досягнення цих цілей преамбула Угоди про асоціацію між ЄС і Україною закликає Україну поділяти цінності ЄС і принципи, зазначені в установчих договорах ЄС (наприклад, у статті 2 Договору про ЄС), та заохочуватимуть Україну дотримуватися визнаних міжнародних принципів і стандартів щодо захисту прав людини і демократичних свобод, прописаних у Хартії ООН та Гельсінських і Паризьких документах ОБСЄ.

Процес ефективної імплементації Угоди про асоціацію між ЄС та Україною буде відбуватися зі значними труднощами для України. Наша держава має відповідати спільним демократичним та економічним цінностям ЄС та забезпечити належне функціонування поглибленої й всебічної зони вільної торгівлі. Цього можна досягти тільки шляхом побудови конкурентної ринкової економіки та запровадження міжнародних правових стандартів і стандартів ЄС. Україна нестиме зобов'язання за рішеннями органів з вирішення спорів, створених відповідно до Угоди про асоціацію. З метою заохочення України в досягненні цих далекосяжних цілей Угода про асоціацію містить положення про зближення законодавства (англ. "approximation clause") і так звані "умовні застереження" (англ. "conditionality clause"). "Умовні застереження" широко використовуються в угодах між ЄС та іншими країнами, в тому числі в Угоді про асоціацію. Ці застереження передбачають доступ України до свобод внутрішнього ринку ЄС та надання безвізового режиму за умови успішного просування України шляхом політичних, економічних та правових реформ (наприклад, усунення торговельних бар'єрів

та антиконкурентної практики або ефективне функціонування стандартів демократії й ринкової економіки (таких як вільні та справедливі вибори і подолання корупції)). Крім того, "умовні застереження" передбачають проведення регулярного моніторингу здійснення реформ в Україні та дотримання українською владою демократичних стандартів. Положення про зближення законодавства в Угоді про асоціацію не схожі на відповідні зобов'язання в раніше укладених угодах ЄС про асоціацію. Угода про асоціацію між ЄС та Україною містить не одне положення про зближення законодавства, як в раніше укладених угодах ЄС про асоціацію, а багато положень, які відсилають до 46 додатків. Ці додатки містять перелік "секторального acquis" ЄС, який Україна має імплементувати в національне законодавство і почати ефективно застосовувати в чітко встановлені строки. Найбільший обсяг "секторального acquis" ЄС стосується лібералізації взаємної торгівлі, сфери конкуренції і права державної допомоги, забезпечення принципу недискримінації та лібералізації українського ринку послуг (захист прав споживачів, податки, технічні стандарти, захист навколишнього середовища та ін.). Хоча Угода про асоціацію між ЄС та Україною не містить жодних перспектив вступу України до ЄС, Україна взяла на себе юридичні зобов'язання імплементувати "acquis" ЄС майже в тому обсязі, який вимагається від держав-кандидатів на вступ до ЄС.

Угода про асоціацію передбачатиме "процесуальні" способи транспозиції "acquis" ЄС у правову систему України. До таких способів належить участь України в програмах ЄС у сферах освіти, культури і наукового співробітництва. Це означає, що Україні може бути запропонований доступ до деяких програм секторального співробітництва, що їх фінансує ЄС (Еразмус Мундус, Сократ) (англ. "Erasmus Mundus", "Socrates"), але за умови дотримання Україною європейських цінностей і принципів. Крім того, Угода про асоціацію між ЄС та Україною передбачає надання інформаційної, технічної та фінансової допомоги для забезпечення в Україні успішності програми зближення права, а також тіснішого



співробітництва в інших сферах, таких як юстиція, внутрішні справи і транскордонна торгівля. Така допомога полягатиме у наданні українській владі та суспільству інформації щодо "acquis" ЄС, інститутів ЄС, організації тренінгів для українських посадових осіб та консультування в ході процесу зближення законодавства. Звичайно, надання допомоги з боку ЄС може бути припинене у разі недотримання Україною цінностей і принципів ЄС. Секторальне співробітництво буде зосереджене у сферах взаємного інтересу ЄС та України. Беручи до уваги географічне розташування України як транзитної території і високий рівень індустріального розвитку нашої держави, Угода про асоціацію між ЄС та Україною передбачає поглиблене секторальне співробітництво з питань правосуддя і внутрішніх справ, контролю над нелегальною імміграцією, у галузі транспорту, енергетики, інформаційного суспільства, охорони навколишнього середовища, інновацій і космічного простору.

Цілі Угоди про асоціацію між ЄС та Україною визначають структуру і склад спільних інститутів асоціації. Цілі поглибленого політичного діалогу між ЄС і Україною зумовлюють існування трьохпорної інституційної структури: Рада, Комітет і Парламентський комітет. На жаль, Угода про асоціацію між ЄС та Україною не запроваджує неформальну участь України у процедурі прийняття рішень ЄС. Замість цього Угода про асоціацію між ЄС та Україною пропонує розширений обмін інформацією щодо законодавства ЄС, яке набуло чинності або обговорюється в законодавчих інститутах ЄС. У відповідь на Україну покладено зобов'язання своєчасно інформувати ЄС про нові закони і нормативно-правові акти, що впливають на асоційовані відносини з ЄС. Спільні інститути наділені правом приймати рішення з обов'язковою юридичною силою, які будуть частиною національного законодавства України. Це забезпечить спільним інститутам значну перевагу для "процесуальної" транспозиції "acquis" ЄС в українську правову систему.

## РОЗДІЛ II. ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ: ЗАКОНОДАВЧЕ ВРЕГУЛЮВАННЯ

Подальша ціль України щодо набуття повноправного членства в ЄС: наповнення та реалізація відносин політичної асоціації та економічної інтеграції з ЄС, пов'язані на сьогодні із впровадженням цілей та змісту Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, є настільки всеосяжною, що її належне впровадження можливе лише за умови забезпечення належної інституційної спроможності усіх суб'єктів європейської інтеграції в Україні, зокрема, державних органів, бізнесу та громадянського суспільства.

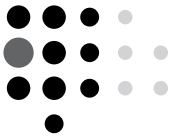
Інтеграція України в європейський політичний, економічний та правовий простір з метою набуття членства в ЄС закріплена як ціль у Законі України «Про засади внутрішньої та зовнішньої політики»<sup>1</sup>.

Безальтернативність цього вектору неодноразово підтверджувалась як на політичному рівні, так і суспільством.

На нашу думку, на сьогодні для успішної реалізації поставленої цілі потрібно завершити формування інституцій та правил їх взаємодії, що пов'язано з динамічною трансформацією євроінтеграційної політики від одного з напрямів зовнішньої політики до повноцінної складової внутрішньої державної політики. Більше того, євроінтеграційна складова врешті повинна остаточно оформитись як невід'ємна складова державного управління та йти пліч-о-пліч із реформуванням системи державного управління в цілому.

Зазначене потребує першочергового завершення формування нормативно-правової бази процесів європейської інтеграції України.

1. «... основними засадами зовнішньої політики є [...] забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі» – Частина 2 ст. 11 Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 01.07.2010 № 2411-VI. Схоже формулювання міститься в абз. 11 ст. 6 Закону України «Про основи національної безпеки України» від 19.06.2003 р. № 964-IV.



## 1. ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ ЯК СКЛАДОВА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Ефективне державне управління передбачає здатність держави надавати адміністративні послуги та забезпечувати її економічне зростання і конкурентоспроможність. Державне управління відіграє також фундаментальну роль в процесі європейської інтеграції, оскільки має бути одним із рушіїв реформ, необхідних для досягнення відповідності Копенгагенським і Мадридським критеріям членства в ЄС.

Реформа державного управління є однією з найважливіших горизонтальних реформ, оскільки є підґрунтям для реалізації ефективних галузевих і секторальних політик та слугує надійною основою для імплементації права ЄС<sup>2</sup>.

Копенгагенські критерії у загальних рисах визначають вимоги до країн-кандидатів і поділяються на три групи: економічні, політичні та «членські». Чіткої конкретизації, що саме включає в себе кожен із критеріїв у зведеному вигляді, документи ЄС не містять. Водночас аналіз вимог до країн-кандидатів дозволяє скласти уявлення про основні складові кожної групи критеріїв. З точки зору побудови та принципів роботи державного управління найцікавішою є перша (політична) група критеріїв.

У цілому на систему державного управління буде впливати і третя група критеріїв, так званих «членських» – визнання, адаптація та практичне застосування *acquis* (права) ЄС, тобто сукупності правових документів, напрацьованих ЄС.

Виконання «членських» критеріїв – ключовий аспект підготовки до членства в Європейському Союзі. Він вимагає не лише включення права ЄС до національного законодавства, а й забезпечення його дієвого застосування за

допомогою належним чином підготовлених адміністративних та судових структур.

Слід зазначити, що до нових країн-кандидатів вимоги виконання критеріїв вступу значно жорсткіші, ніж це було на попередніх етапах розширення. Європейський Союз також може доповнювати перелік основних критеріїв у ході переговорів з країнами-кандидатами. Крім того, потрібно брати до уваги, що право ЄС є живим «організмом», що еволюціонує. Це означає, що країни-кандидати можуть зустрітись із новими викликами, бо нові законодавчі європейські акти встановлюватимуть нові сфери регулювання.

Разом із політичними й економічними критеріями та спроможністю виконання зобов'язань, що виникають із членства в ЄС, адміністративна здатність впровадження права ЄС є одним із ключових аспектів контролю й оцінки, що їх Європейська Комісія веде стосовно всіх країн-кандидатів.

На сучасному етапі в контексті розширення ЄС посилює акцент на системі державного управління. У листопаді минулого року ЄК спільно з Програмою СІГМА розробили «Принципи державного управління»<sup>3</sup>, що розглядаються як основа для діалогу з країнами-кандидатами та потенційними кандидатами на вступ в ЄС щодо реформування державного управління.

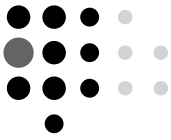
У зазначеному документі визначається, що саме належне урядування означає на практиці, а також окреслено ключові вимоги та принципи роботи державного управління, яким мають відповідати держави, що претендують на вступ в ЄС. Ці вимоги та принципи були розроблені виходячи із змісту *acquis* ЄС у відповідних сферах, міжнародних стандартів та кращих практик держав-членів ЄС та ОЕСР.

Ключові вимоги та принципи зосереджені на впровадженні прозорого й ефективного демократичного урядування та ефективної державного управління, що є передумовою успішної

2. Для цілей цього дослідження терміни право ЄС та *acquis* ЄС вживаються як взаємозамінні, якщо не зазначено інше. Водночас ми поділяємо думку тих науковців, що вважають поняття *acquis* ЄС ширшим за право ЄС. Детальніше див: Петров Р.А. Транспозиція «*acquis*» Європейського Союзу у правові системи третіх країн: Монографія. – К.: Істина, 2012. – 384 С.

3. Principles of Public Administration, Листопад 2014, розроблені спільно ЄК та СІГМА. Доступ: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm>





європейської інтеграції країни. Саме тому критерій розширення ЄС наголошує на необхідності збудувати у державі національне державне управління, спроможне до належного урядування та ефективної транспозиції й імплементації права ЄС.

Важливо зазначити, що відповідні вимоги та принципи, попри універсальність, передбачають певну гнучкість для Уряду у їх впровадженні, зумовлену особливостями відповідної країни та викликами, що стоять перед нею на відповідному етапі.

Не вдаючись в опис ключових вимог та принципів усієї системи державного управління, що є окремим предметом і виходить за межі цього дослідження, зосередимось на складових, пов'язаних з європейською інтеграцією безпосередньо.

Інтегральною складовою основних напрямів та ключових вимог до державного управління є принципи, що безпосередньо пов'язані зі здійсненням<sup>4</sup> політики у сфері європейської інтеграції<sup>5</sup>; зокрема, передбачено такі принципи:

у сфері вироблення політики	Встановлені чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції, їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом.
у сфері планування політики	Найявне гармонізоване середньострокове планування усіх пов'язаних з європейською інтеграцією процесів, інтегроване у планування внутрішньої політики;
у сфері реалізації політики	Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію <i>acquis</i> .

4. Для цілей цього дослідження під здійсненням політики ми розуміємо весь спектр від вироблення до оцінки політики.

5. Детальніше про ключові вимоги та принципи, що безпосередньо пов'язані з ЄІ – див. додаток 1.

Слід наголосити, що вищенаведені принципи реалізуються, у тому числі, через впровадження чітких законодавчих рамок.

## 2. РЕГУЛЮВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ (ЄІ) В УКРАЇНІ, ОСНОВНІ СКЛАДОВІ РЕФОРМУВАННЯ

Відповідно до ч. 2 ст. 19 Конституції України, «Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України».

Зважаючи на важливість політики європейської інтеграції для довгострокової стратегії розвитку України, а також розгалуженість і комплексність завдань у сфері європейської інтеграції, здійснення державою європейської інтеграції потребує чіткого законодавчого закріплення як окремого напрямку державної політики<sup>6</sup>.

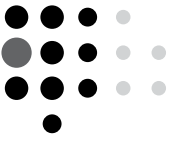
У зв'язку із цим зауважимо, що чинні закони України взагалі не передбачають, ніби в Україні існує державна політика європейської інтеграції. Як неодноразового зазначалося<sup>7</sup>, цей термін з'являється лише в актах Уряду<sup>8</sup>.

Таким чином, надалі має місце певна нечіткість законодавчого регулювання, що призводить до виникнення не лише проблем теоретичного характеру, а й безпосередньо практичних, зокрема, організаційних, адміністративних чи управлінських. Так, на думку деяких авторів:

6. Угода про асоціацію Україна - ЄС: перспективи та механізми імплементації. Аналітична доповідь. KAS Policy Paper. 2015.

7. Там само.

8. Постанова КМУ від 13.08.2014 р. № 346 «Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції». У п. 165 згадується «державна політика у сфері європейської інтеграції». У решті випадків використовується конструкція «у сфері європейської інтеграції», без згадування державної політики.



«за відсутності законодавчого регулювання виконавча (уряд) і президентська влада користуються майже необмеженим простором для маневру у визначенні параметрів формування і здійснення європейської інтеграції, що зменшує передбачуваність дій держави у цій сфері, а також применшує роль парламенту. .... така невизначеність завдає шкоди виконавчій і президентській владі, оскільки вони не мають чіткої політичної підтримки з боку закону. Це вимагає від Кабінету Міністрів і Президента брати на себе *ad hoc* політичну відповідальність за проєвропейські реформи, що може обмежувати їхню політичну волю»<sup>9</sup>.

Враховуючи зазначене, а також зміст та напрямки діяльності, що традиційно вважаються такими, що пов'язані з європейською інтеграцією України, вважаємо за необхідне на законодавчому рівні врегулювати питання здійснення цієї політики.

Безумовно, виконання Угоди про асоціацію – стрижневий елемент інтеграції України в ЄС. Хоча виконання Угоди – прямий обов'язок органів державної влади, що уже покладений на них чинним законодавством у сфері права міжнародних договорів, іншими актами законодавства, Угода «сама по собі є чинним нормативно-правовим актом, що превалює над національним законодавством, однак цього «недостатньо для створення надійного і всеосяжного законодавчого «каркасу» європейської інтеграції в українському правовому полі»<sup>10</sup>.

При цьому при удосконаленні законодавства у цій сфері слід виходити із низки засадничих підходів.

По-перше, європейську інтеграцію слід розглядати не стільки як зовнішню політику, скільки, насамперед, внутрішню, що включає питання державної політики у різних сферах,

а також наближення законодавства та його належне впровадження і застосування.

Наступною важливою засадою є забезпечення цілісності інституційного механізму європейської інтеграції України. Такий механізм повинен чітко базуватись на Конституції та охоплювати усі виміри політики та аспекти ЄІ, врегулювати відповідні особливості, бути інтегральною частиною чинної системи влади та механізму держави в Україні. Отже, доцільно спиратись, насамперед, на встановлення принципів, визначення повноважень та завдань органів державної влади, залишаючи за ними право на власний розсуд обирати необхідні способи та інструменти їх реалізації. У цьому контексті слід також розуміти, що навіть найдетальніші правила не гарантують ефективності та результативності політики – багато важать практика роботи, принципи прозорості та загальна культура.

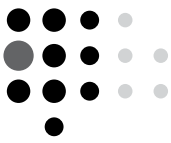
У цьому контексті ключовим принципом в організації процесу європейської інтеграції є забезпечення правової визначеності: цілісності та чіткості правового регулювання, запровадження правових норм на відповідному рівні законодавства, врегулювання на рівні закону саме найважливіших відносин із значними наслідками та забезпечення термінологічної узгодженості та визначеності понять, категорій і концепцій, що використовуватимуться у законодавстві. Тут також необхідно враховувати поняття та категорії права ЄС, зокрема, формулювання чинних установчих договорів Європейського Союзу, міжнародних договорів України у сфері європейської інтеграції, міжнародних домовленостей між Україною та ЄС тощо.

Враховуючи наведене, законодавчий акт має врегулювати особливості здійснення державної політики та виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції, а також засади наближення законодавства, зокрема:

■ в частині загальних положень – визначити цілі та терміни, законодавство щодо здійснення політики у сфері європейської інтеграції, особливості виконання міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції та

9. Угода про асоціацію Україна - ЄС: перспективи та механізми імплементації. Аналітична доповідь. KAS Policy Paper. 2015.

10. Угода про асоціацію Україна - ЄС: перспективи та механізми імплементації. Аналітична доповідь. KAS Policy Paper. 2015.



засади наближення законодавства, врегулювати питання моніторингу й оцінки виконання зобов'язань та прогресу у сфері;

- в частині інституційного механізму у сфері європейської інтеграції – уточнити завдання Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, визначити особливості неналежного виконання або невиконання відповідних зобов'язань та завдань зазначеними вище органами, визначити порядок звітування, моніторингу та оцінки, інструменти парламентського контролю тощо, а також врегулювати комплекс питань, пов'язаних із рішеннями органів асоціації (підстави, порядок підготовки, прийняття, затвердження, застосування та дії рішень органів асоціації);

- в частині кадрового, фінансового та інформаційного забезпечення визначити завдання щодо:

- вимог до працівників державних органів, які працюють у сфері європейської інтеграції; проведення курсу;
- підготовки та підвищення кваліфікації спеціалістів у сфері європейської інтеграції;
- розробки та затвердження навчальних програм.

- фінансового (у т.ч. із залученням міжнародної допомоги) забезпечення (у разі потреби – особливості контролю за використанням коштів ЄС відповідно до Угоди про асоціацію);

- інформаційного забезпечення (створення загальнодержавної інформаційної мережі з питань права ЄС; переклад актів ЄС та актів національного законодавства; порядок здійснення перекладу актів ЄС та актів національного законодавства (переклад українською мовою актів *acquis*); взаємодія та інформування громадськості (обов'язок інформування та консультації, співпраця із Платформою громадянського суспільства).

- в частині наближення законодавства України до права ЄС визначити:

- засади, принципи та механізм поступового наближення законодавства України до права ЄС;

- складові елементи процесу наближення українського законодавства до права ЄС та їх зміст, із врахуванням того, що процес наближення законодавства за своїм змістом ширший за виконання Угоди про асоціацію;

- комплексний підхід до поняття імплементації права ЄС, що включає наближення законодавства та інші заходи політики (інституційні, організаційні тощо);

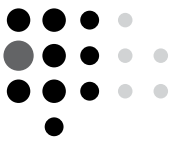
- перелік та порядок визначення пріоритетності дій (заходів) у галузях, які потребують наближення законодавства до права ЄС;

- порядок здійснення експертизи законів та інших нормативно-правових актів щодо їх відповідності праву ЄС<sup>11</sup> (особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів, що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, та на виконання Угоди про асоціацію й інших міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції);

- засади та підстави застосування наближеного законодавства судами (принцип тлумачення законодавства, прийнятого на виконання Угоди та інших міжнародно-правових зобов'язань у сфері європейської інтеграції, у відповідності до цих зобов'язань та із врахуванням права ЄС).

Враховуючи важливість складової наближення законодавства у процесі європейської інтеграції, слід додати також кілька концептуальних зауваг у цьому питанні.

З 1998 року адаптація законодавства в Україні здійснювалась на основі статті 51 Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС, а з 2004 року також, що навіть важливіше із практичної точки зору, відповідно до Загальнодержавної програми адаптації



законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленої Законом України від 18.03.2004 р. № 1629-IV (далі – ЗПА). Для організації виконання цих документів Уряд також прийняв ряд підзаконних актів; була створена окрема Координаційна рада з адаптації законодавства, приймався щорічний план заходів та здійснювалась експертиза проектів актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire*, акти законодавства ЄС перекладалися українською мовою, проводилися порівняльно-правові дослідження<sup>12</sup>.

Слід зазначити, що на сьогодні вказані документи, насамперед, ЗПА, застаріли та не відповідають сучасному етапу відносин з ЄС та цілям України. Водночас, накопичений досвід роботи запропонованої системи свідчить про необхідність концептуального оновлення підходів до наближення законодавства, як формально (через невідповідність підходам, закладеним в Угоді про асоціацію), так і змістовно чи з інституційної точки зору.

Так, адаптація законодавства в рамках ЗПА розглядалася як окремий процес, що відображався у функціонуванні окремого дорадчого органу – Координаційної ради – та розробці і виконанні окремого плану заходів, котрий ані юридично, ані практично не був пов'язаний з іншими документами Уряду чи плануванням урядової нормотворчої діяльності загалом. Такий стан справ призводив до розриву між процесом адаптації законодавства та іншою нормотворчою діяльністю Уряду. Крім того, і це другий важливий елемент, – адаптація по факту розглядалася здебільшого як юридична робота, без належної уваги до аспекту формування та реалізації політики у відповідній сфері, цілісності правового регулювання оцінки наслідків впровадження та регуляторного впливу, вибору оптимальних шляхів впровадження положень актів законодавства ЄС і, що найважливіше,

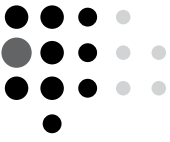
пріоритетизації та програмуванню процесу наближення, його змісту та послідовності здійснення відповідно до умов та реальних визначених пріоритетів суспільства та держави.

Домінування вказаних фрагментарного, формалістського та нормативістського аспектів призводило до уривчастого й непослідовного прогресу в наближенні законодавства. Часто траплялися випадки перегляду вже наближеного законодавства. Крім того, часто при збереженні формальної відповідності транспозиція окремих елементів права ЄС зовсім не гарантувала ані належного застосування та виконання норми відповідними адміністративними та судовими інстанціями, ані досягнення цілей. І це все – не згадуючи питання динамічного розвитку самого *acquis* ЄС, що, вочевидь, вимагає створення відповідної системи, за допомогою котрої національне законодавство у своєму розвитку слідуватиме розвитку права ЄС.

Це можна було вважати частково прийнятним в умовах УПС, проте в умовах асоціації такий підхід може призвести до відчутних наслідків, від нанесення прямої шкоди суспільству, державі та бізнесу – до невикористання потенціалу асоціації та гальмування європейської інтеграції України.

Таким чином, з огляду на зазначене час підвищити пріоритетність наближення законодавства та визначити його як складову державної політики, що здійснюється комплексно як реформування державної політики у відповідній сфері і є інтегральною складовою механізму формування, реалізації та оцінки політики в цілому.

12. Вказані заходи та завдання наводяться у статті як перелік елементів системи адаптації законодавства, залишаючи поза увагою якість перекладу актів законодавства ЄС українською мовою та здійснюваних порівняльно-правових досліджень.



### РОЗДІЛ III. ОРГАНІЗАЦІЯ ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ: ЩО ЗРОБЛЕНО І ЩО ПОТРІБНО ЗРОБИТИ

Перший рік після підписання Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом та її ратифікації Верховною Радою України й Європейським Парламентом відзначився доволі інтенсивною нормотворчою роботою як в українському парламенті, так і в Уряді. Одночасно тривало створення координаційного механізму євроінтеграційної політики у системі виконавчої влади. Оскільки невпинно наближається час застосування економічної частини Угоди, а згодом і повного набуття Угодою чинності та, відповідно, початок відліку терміну виконання зобов'язань України, було би доцільно проаналізувати тенденції у сфері організації виконання Угоди та дати рекомендації щодо удосконалення відповідних механізмів.

У цьому розділі імплементація Угоди розглядається в контексті сфер компетенції Уряду, Парламенту, Президента України та незалежних регуляторів. Далі наводиться інтерпретація впливу Угоди на систему державного управління в контексті критеріїв вступу до ЄС та відповідних принципів і практик, що склалися під час розширення Європейського Союзу. Загалом це дає можливість обґрунтувати доцільність детальнішого законодавчого врегулювання механізму виконання Угоди як з точки зору українського досвіду, так і з точки зору європейських принципів.

#### 1. УРЯДОВА СИСТЕМА КООРДИНАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ ТА ОРГАНІЗАЦІЇ ВИКОНАННЯ УГОДИ

Систему можна представити у трьох взаємопов'язаних вимірах:

- Інституційному та функціональному, тобто структур та посад всередині системи виконав-

чої влади, їх завдань і функцій, а також ролі в контексті організації роботи двосторонніх органів Асоціації;

- Програмному, тобто сукупності планів заходів, спрямованих на виконання Угоди та імплементації актів права ЄС, передбачених додатками до Угоди;

Інституційна та функціональна складові системи координації в гільці виконавчої влади складається з таких рівнів:

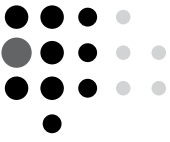
- Кабінет Міністрів України, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади;

- Урядовий комітет з питань економічної політики та європейської інтеграції;

- Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України, який виконує низку функцій щодо координації, моніторингу та контролю підготовки й виконання програмних документів, експертизи проектів нормативно-правових актів, а також здійснює функції секретаріату Ради та Комітету Асоціації Україна-ЄС;

- Заступники міністрів з питань європейської інтеграції та профільні підрозділи міністерств, відповідальні за формулювання та реалізацію державної політики у сферах своєї компетенції, підготовку проектів актів законодавства у сфері європейської інтеграції та їх імплементацію, взаємодію з відповідними структурними підрозділами інституцій та агентств ЄС.

Проекти актів законодавства розглядаються на урядовому комітеті з питань європейської інтеграції, який засідає щотижня. Координацію роботи з підготовки проектів, а також їх експертизу здійснює Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Офіс на постійній основі взаємодіє з міністерствами, в яких утворено інститут заступників міністрів з питань європейської інтеграції. Офіс також виступає певним модератором між



міністерствами та експертами Європейської Комісії. Разом з тим, відповідальність за якість та вчасність виконання заходів, їх відповідність праву ЄС або іншим міжнародним стандартам несуть безпосередньо міністерства. Докладніше ці питання окреслені у постанові Кабінету Міністрів України від 13 серпня 2014 року № 346 «Про Урядовий офіс з питань європейської інтеграції».

Діяльність двосторонніх органів Асоціації, передбачених Угодою – Ради та Комітету Асоціації, також на сьогодні знайшла відображення в урядових процедурах. У грудні 2014 року, напередодні першого засідання Ради Асоціації, Кабінет Міністрів України постановив (постанова № 700 від 10 грудня 2014 року), що питання підготовки та проведення засідань цих органів розглядаються відповідно на спеціальному засіданні Уряду та урядового комітету. На рівні організації підкомітетів створюються кластерні робочі групи, що складаються із представників міністерств.

Відтак, існує механізм підготовки та попереднього схвалення проектів рішень Ради та Комітету Асоціації.

Програмний вимір складається з базового документу, Плану заходів з імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на 2014-2017 роки (затверджений розпорядження КМУ від 17 вересня 2014 р. № 847-р). План передбачає завдання як організаційного, так і нормотворчого характеру. Завдання нормотворчого характеру доволі детально прописані у системі планів імплементації актів права ЄС. Ці плани імплементації конкретно визначають, що має зробити міністерство для якісного втілення положень того чи іншого акту права ЄС, який необхідно впровадити на основі зобов'язань за Угодою. Структура планів адаптована до сучасних аналітичних можливостей української системи державного управління і ґрунтується на традиційній методології транспозиції законодавства ЄС у законодавства держав-членів.

Станом на липень 2015 року Уряд схвалив понад 130 таких планів, котрі охоплюють

понад 190 актів права ЄС за період 2014-2015 років. Це приблизно половина актів, які необхідно імплементувати відповідно до зобов'язань України згідно з Угодою про асоціацію. Схвалення плану або низки планів у формі розпорядження Уряду є найгнучкішим механізмом організації роботи у сфері наближення законодавства України до права ЄС, оскільки дозволяє у разі необхідності вносити зміни до планів без зайвих витрат часу на погодження проекту закону України.

Ця урядова система координації має як і позитивні сторони, що ґрунтуються на запозиченні кращого досвіду держав-членів ЄС, так і негативні, що пов'язані із радше системними недоліками механізму формування і реалізації державної політики в Україні загалом.

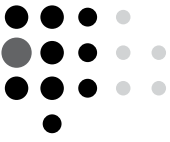
По-перше, координаційна структура є частиною секретаріату Уряду, що відповідає європейським принципам державного управління СІГМА та досвіду більшості країн, що вступили в ЄС під час останніх хвиль розширення (2004 рік і пізніше).

По-друге, з процедурної точки зору, всі інституційні елементи вбудовані у чинні структури та механізми, характерним прикладом чого є розгляд питань підготовки і проведення Ради і Комітету Асоціації на засіданнях, відповідно, Уряду та урядового комітету. У минулому ці питання розглядалися окремо на засіданнях українських частин двосторонніх органів (Ради та Комітету з питань співробітництва Україна-ЄС), що в подальшому потребувало додаткового оформлення їх рішень в рамках урядових регламентних процедур.

Ці дві характерні риси координаційного механізму дозволили уникнути створення окремого правового режиму для політики європейської інтеграції і заклали передумови для її остаточного оформлення як складової кожного конкретного напрямку внутрішньої державної політики.

Разом із тим, нормотворча робота є чільною в діяльності міністерств. На сьогодні основним





продуктом діяльності міністерств є нормативно-правовий акт, а не документи стратегічного і програмного характеру. Хоча Регламент КМУ передбачає підготовку політичних пропозицій Уряду міністрами (аналог policy paper) та концепцій проектів законів України, цими інструментами майже не користуються через високу інтенсивність нормотворчої роботи. Як наслідок, збільшується ризик прийняття актів, що несуть додаткове регуляторне навантаження на бізнес та збільшують його витрати. Також зворотною стороною цього явища є надзвичайно висока інтенсивність законотворчої роботи у Верховній Раді України.

## 2. ПАРЛАМЕНТСЬКИЙ ВИМІР ВИКОНАННЯ УГОДИ ПРО АСОЦІАЦІЮ

Регламентом Верховної Ради України передбачено, що Комітетом з питань європейської інтеграції розглядає законопроекти на предмет їх відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (стаття 93 Регламенту). Ці висновки Комітет повинен надати головному комітетові, відповідальному за розгляд законопроекту, упродовж 21 дня. На практиці стосовно більшості законопроектів, що подаються до парламенту, виконати цю норму Регламенту абсолютно нереально. Наприклад, з початку роботи восьмого скликання Верховної Ради України, тобто за півроку з грудня 2014 р. по липень 2015 р., народні депутати подали понад 1900 законопроектів. З них більше половини стосуються економічної політики та галузевого розвитку, тобто пріоритетних сфер Угоди про асоціацію. Наприклад, майже 250 законопроектів стосуються змін до Податкового кодексу України.

Ця практика спричинена як внутрішньопарламентськими особливостями, так і орієнтацією системи державного управління в основному на нормопроєктувальну роботу. У контексті законотворчої практики:

1) право законодавчої ініціативи народного депутата фактично є необмеженим, що є нетиповим для загальноєвропейської практики;

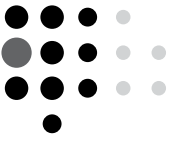
2) відсутній дієвий контроль за дотриманням вимог Регламенту щодо оформлення і подання законопроектів; як наслідок – до порядку денного сесій парламенту включаються технічно і змістовно недосконалі законопроекти;

3) право депутата вносити законопроекти на заміну раніше поданих ніяк не обмежується, при цьому Апарат Верховної Ради повинен давати висновки на всі такі законопроекти, незалежно від перспектив їх прийняття.

Водночас, відсутність практики проведення аналізу політики, підготовки аналітичних документів, «білих» та «зелених» книг органами виконавчої влади «стимулює» підготовку законодавчих ініціатив. По суті, багато законопроектів і є варіантами державної політики, які спрямовані на вирішення однієї чи декількох проблем галузевого чи місцевого розвитку. Через брак традицій аналізу ці проблеми не були належно вивчені на рівні міністерств та місцевих органів влади і не пройшли цикл формулювання політичного рішення (постановка проблеми, аналіз варіантів та їх обґрунтування, обговорення із зацікавленими сторонами). Натомість рішення щодо проблем одразу оформлюються у вигляді проектів законів України, що надалі мають пройти експертизу в управліннях апарату ВРУ та профільних комітетах.

## 3. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ УГОДИ В КОНТЕКСТІ ПОВНОВАЖЕНЬ ПРЕЗИДЕНТА УКРАЇНИ

Реалізація низки повноважень Президента України, на наш погляд, потребує уточнення з точки зору синхронізації з процесами імплементації Угоди про асоціацію на рівні Уряду та Парламенту.



Повноваження Президента України, передбачені статтею 106 Конституції України щодо забезпечення державної незалежності, національної безпеки держави, представлення держави в міжнародних відносинах та керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави є важливими в контексті цілей політичного діалогу, передбаченого Угодою (стаття 4 Угоди):

- поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції та ефективності;
- сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності;
- посилення співробітництва та діалогу між Сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема з метою реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози;
- пришвидшення зорієнтованого на результат та практичного співробітництва між Сторонами для досягнення миру, безпеки й стабільності на Європейському континенті;
- зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та доброго врядування, прав людини та основоположних свобод, у тому числі прав осіб, які належать до національних меншин, недискримінації осіб, які належать до меншин, і поваги до різноманітності, а також внесок у консолідацію внутрішніх політичних реформ;
- розвиток діалогу та поглиблення співробітництва між Сторонами у сфері безпеки та оборони;
- сприяння принципам незалежності, суверенітету, територіальної цілісності й непорушності кордонів.

Ці питання розглядаються на самітах Україна-ЄС як форуму політичного діалогу та діалогу з питань політики на найвищому рівні, у яких бере участь Президент України.

Крім того, Президент України реалізував свої повноваження щодо консультативних, дорадчих та інших допоміжних органів і служб, утворивши Національну раду реформ. Відповідно до положення про Нацраду реформ (Указ Президента України від 13 серпня 2014 року № 644/2014):

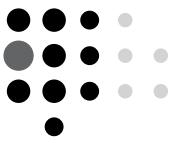
«Рішення Національної ради реформ в разі потреби реалізуються шляхом видання в установленому порядку актів Президента України, внесення Президентом України на розгляд Верховної Ради України відповідних законопроектів або взяття відповідними членами Національної ради реформ публічних зобов'язань реалізувати право законодавчої ініціативи, право ініціативи у прийнятті актів Кабінету Міністрів України, ініціювати прийняття актів Національного банку України, що оформлюються публічними угодами таких членів Національної ради реформ».

У контексті виконання Угоди про асоціацію наведені два випадки відрізняються з точки зору як правового врегулювання, так і функціонального наповнення. У першому (політичний діалог) важливіше, як Уряд, Міністерство закордонних справ, Міністерство оборони і Рада національної безпеки та оборони можуть найкращим чином сприяти формуванню позиції Глави держави. При цьому Угода визначає загальний перелік питань для обговорення в рамках політичного діалогу.

У другому випадку йдеться про зворотній процес, а саме про вплив консультативно-дорадчого органу при Президенті України на процес формування державної політики, результатом чого є проекти актів законодавства. Щоб не створювати паралельний механізм ініціювання та розробки актів і стратегій державної політики в охоплених Угодою сферах, такі ініціативи мають проходити перевірку на узгодженість із цілями та завданнями Угоди.

Інший виклик «синхронізації» стосується діяльності незалежних регуляторів – національних комісій з регулювання природних монополій та Антимонопольного комітету.





#### 4. РЕГУЛЮВАННЯ ПРИРОДНИХ МОНОПОЛІЙ

Основним аспектом участі незалежних регуляторів в процесі імплементації Угоди, який потребує уваги в контексті вищенаведеного механізму імплементації, є те, що регулятори цілком логічно знаходяться поза межами "координації, спрямування і контролю» Урядом центральних органів виконавчої влади. При цьому регулятори мають право подавати на розгляд Президента та Уряду проекти законів та актів Президента України. За нинішніх умов ефективність взаємодії з Урядом та, відповідно, якість проектів актів та документів державної політики, що їх готуватимуть регулятори, більше залежить від факторів колегіальності та взаємодії на рівні експертів.

#### 5. УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ ЯК ІНСТРУМЕНТ ЄВРОПЕЇЗАЦІЇ

Розглядаючи Угоду про асоціацію не тільки з точки зору виконання зобов'язань, але й як матрицю взаємопов'язаних довгострокових орієнтирів формування державної політики, необхідно зазначити таке.

Як відомо, Угода про асоціацію із самого початку свого існування, тобто на етапі переговорів, розглядалася як дорожня карта внутрішніх реформ. Саме тому до складу Угоди були включені, наприклад, розділи щодо співробітництва у сфері антикорупційної реформи, а також реформи правоохоронної і судової системи. Тому не випадково, що за цими напрямками упродовж останнього року активно готувалися законопроекти в уряді, в парламенті та експертному середовищі. Відповідно, прогрес, який сьогодні досягнуто або буде досягнуто найближчим часом у цих сферах, сприяє виконанню Угоди і позитивно сприймається Євросоюзом.

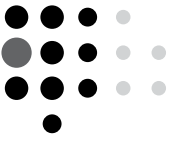
Виконання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС також стимулювало динамічну трансформацію євроінтеграційної політики від одного з напрямів зовнішньої політики до повноцінної складової внутрішньої державної політики. Це означає, що широкий перелік напрямів Угоди, за якими необхідно провести наближення законодавства та забезпечити ефективне економічне і галузеве співробітництво, формує спектр питань, які включаються у порядок денний кожного напрямку галузевої політики, як-то бюджетна, транспортна, екологічна, енергетична тощо. Відповідно, органи повинні мати чітке розуміння того, як саме це повинно відбуватися.

Механізм виконання Угоди про асоціацію в рамках категорій державної внутрішньої політики повинен сприяти європеїзації системи державного управління, створити належні передумови для її початку з тим, щоб підготувати цю систему до входження до Європейського адміністративного простору на етапі підготовки до вступу до Європейського Союзу. Концептуально Європейський адміністративний простір можна представити як своєрідну «матрицю» принципів та досвіду, яка формується під впливом:

- створення і застосування норм європейського права інституціями ЄС;
- взаємодії між посадовими особами інституцій ЄС та країн-членів, країн-кандидатів;
- впливом права ЄС на національне законодавство країн-членів та країн-кандидатів;
- рішеннями Суду Європейського Союзу, який є джерелом загального адміністративного права ЄС.

Основними принципами Європейського адміністративного простору (ЕАС) є такі:

- Верховенство права, тобто правова визначеність і передбачуваність.
- Відкритість та прозорість.



- Підзвітність (відповідальність) органів державної влади.
- Ефективність та результативність.

Утворення структур і процедур національної адміністрації на основі цих принципів повинно належно забезпечувати імплементацію законодавства ЄС. Як відомо, право Європейського Союзу не передбачає конкретних стандартів або вимог стосовно системи державного управління країн-членів або країн-кандидатів. Це питання завжди належало до національної компетенції. Разом із тим, влада країн-членів ЄС повинна забезпечувати належне виконання актів законодавства Європейського Союзу, щоби громадяни цих країн мали можливість користуватися всіма правами, наданими правом ЄС. Відповідно, аналогічні по суті очікування стосовно такої спроможності висуваються і до країн-кандидатів. Критерії вступу до Європейського Союзу, сформульовані на різних етапах, мають прямий вплив на адміністративні системи:

- стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права та права людини (Копенгагенські критерії, 1993 рік);
- достосування адміністративних та судових структур для транспозиції права ЄС та його ефективної імплементації (Висновки Європейської Ради, Мадрид, 1995 рік);
- посилення і удосконалення інституцій (Висновки Європейської Ради, Люксембург, 1997 рік);
- зобов'язання країн-кандидатів поділяти цінності та цілі Європейського Союзу, визначені в установчих договорах (Висновки Європейської Ради, Гельсінкі, 1999 рік).

На практиці досягнення цих критеріїв відбулося в процесі європеїзації системи державного управління, що включало як повномасштабні реформи, так і реформи окремих відомств. До речі, досвід країн-членів ЄС стосовно адміністративної реформи та

реформи системи державної служби, який ми нині використовуємо в Україні, обов'язково потрібно розглядати саме в контексті того, що реформи в цих країнах у другій половині 1990-х та початку 2000-х років були стимульовані саме підготовкою до членства в ЄС та виконанням вищевказаних критеріїв.

Вочевидь, система державного управління будь-якої країни, яка є кандидатом на членство в ЄС, поступово змінюється в процесі наближення національного законодавства до права ЄС. Спроможність виконувати директиви зумовлює зростання професійного рівня державних службовців, структурні зміни в органах влади, удосконалення управлінських процедур тощо. Цей процес має назву процесу європеїзації.

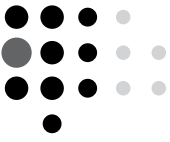
Традиційно виокремлюють три моделі європеїзації:

- Коли вимоги до інституційної моделі чітко сформульовані.

Прикладом цього може бути вимога до країн-кандидатів та країн, що мають відносини асоціації, утворити незалежний орган для нагляду (контролю) у сфері державної допомоги суб'єктам господарювання, у тому числі – щодо регіональної допомоги.

- Коли наближення національного законодавства до права ЄС (або інших стандартів, таких, як Європейська хартія місцевого самоврядування) так чи інакше спричиняє зміну правил і процедур взаємодії між суб'єктами системи влади.

Прикладом цього є вимога до країн-членів щорічно звітувати про обсяги та напрями державної допомоги, в тому числі – регіональної, та погоджувати деякі її схеми з Європейською Комісією. На відміну від вищезгаданої вимоги утворити незалежний орган, ця вимога діяла до хвилі розширення 2004-2007 років і мала наслідком досить різноманітний підхід у визначенні на національному рівні відповідального за це органу.



■ Коли трансформація інституційної системи відбувається завдяки зміні ставлення, способу мислення політиків та чиновників. Частково це відбувається завдяки мобілізації зусиль для досягнення результату, визначеного правилами ЄС або ж міжнародними договорами (такі як угоди про асоціацію).

Основою всього процесу європеїзації є правова визначеність і передбачуваність. Повинен існувати чіткий логічний зв'язок між положеннями законів України, що визначають компетенцію державного органу, нормами положення про орган (міністерство), нормами положень про його структурні підрозділи і посадовими інструкціями його співробітників. Правова визначеність в контексті «динаміки», тобто процедур взаємодії міністерства з іншими міністерствами та центральними органами виконавчої влади, а також Урядом і його секретаріатом, створює підґрунтя для підзвітності і відповідальності. Правова визначеність і передбачуваність формує, насамперед, підґрунтя для системного виконання набору функцій міністерства, від формулювання урядових пріоритетів до оцінки впровадження державної політики. У свою чергу, системність створює сприятливе середовище і певний ритм для застосування методів аналізу політики, які є змістовною основою для виконання функцій міністерства. І, нарешті, системність і наявність сучасних методів створюють підґрунтя для забезпечення і оцінки ефективності і прозорості.

## 6. ВИСНОВКИ

Враховуючи вищевикладені концептуальні засади, вбачається доцільним уточнити на законодавчому рівні повноваження, насамперед, вищих державних органів: Верховної Ради, Президента України та Кабінету Міністрів України:

■ Для Верховної Ради України – щодо аналізу законопроектів на відповідність цілям і завдан-

ням Угоди про асоціацію та актам права ЄС. Уточнення або розвиток чинних регламентних вимог шляхом прийняття відповідного закону дозволить ефективніше впливати на якість законопроектів;

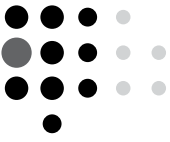
■ Для Кабінету Міністрів України – механізми діяльності двосторонніх органів, завдання і функції стосовно координації євроінтеграційної політики як частини внутрішньої політики, а також питання фінансового, інформаційного і кадрового забезпечення імплементації Угоди про асоціацію. Також потребує уточнення сфера формування пріоритетів у наблизенні законодавства України до права ЄС, котре Уряд має реалізовувати спільно з профільним комітетом парламенту;

■ Для Президента України – щодо участі у роботі двосторонніх органів Асоціації (насамперед саміту) та імплементації їх рішень, експертизи проектів актів Президента на відповідність зобов'язанням за Угодою та праву ЄС.

## РОЗДІЛ IV. НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ПРАВА ЄС В ОКРЕМИХ СФЕРАХ

### 1. ТРАНСПОЗИЦІЯ “ACQUIS” ЄС У ПРАВОВУ СИСТЕМУ УКРАЇНИ В ДОГОВОРІ ПРО ЗАСНУВАННЯ ЕНЕРГЕТИЧНОГО СПІВТОВАРИСТВА

Зовнішні цілі енергетичної політики ЄС досягаються через Енергетичне співтовариство (ЕнС), до якого входять не тільки держави-члени ЄС, але й держави-кандидати, а також треті країни, які не мають шансів отримати членство в ЄС. ЕнС – чудовий приклад так званої “інтеграції без набуття членства”, що дає третім країнам можливість закріпитись на внутрішньому ринку ЄС та поширювати “секторальне acquis” ЄС за його межами.



Процес “інтеграції без набуття членства” відбувається в рамках секторального багатостороннього співробітництва та диференційованої інтеграції в ЄС. Секторальна багатостороння співпраця передбачає наближення законодавства, наприклад, шляхом добровільного застосування третьою країною “секторального *acquis*” ЄС. Зазвичай секторальне багатостороннє співробітництво відбувається шляхом укладення секторальних двосторонніх угод між ЄС та третіми країнами, наприклад, Угода про Єдиний Економічний Простір (далі – ЄЕП) та двосторонні угоди між ЄС та Швейцарією. Однак ці процеси є не винятковими, вони доповнюють один одного. Можна говорити про те, що формування європейського правового простору неможливе без успішної європеїзації третіх країн. Одним із засобів для успішної європеїзації третіх країн є поступове надання їм доступу до внутрішнього ринку ЄС і, як наслідок, адаптація “секторального *acquis*” ЄС [6].

Співпраця та приєднання до ЕнС дає унікальну можливість транспозиції секторального “*acquis*” ЄС у правові системи третіх країн, що передбачає поступову інтеграцію енергетичного сектору сусідніх країн до ринку енергоносіїв ЄС, виконання зобов’язань, які випливають з членства у ЕнС, і, як наслідок, транспозицію “енергетичного *acquis*” ЄС в рамках правових систем третіх сусідніх країн.

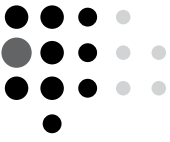
Протоколи про приєднання до Договору про заснування Енергетичного співтовариства (ДЕНС) покладають зобов’язання на Україну забезпечити транспозицію “енергетичного *acquis*” ЄС в 5 етапів. Більше того, Україна взяла на себе зобов’язання:

- дотримуватись “конкурентного *acquis*” ЄС;
- дотримуватись загальноприйнятих в ЄС стандартів експлуатації систем енергомереж;
- ухвалити “положення стосовно безпеки постачання, що включає в себе забезпечення різноманітності джерел постачання, технологічну безпеку і зазначення походження імпортованого палива”.

ДЕНС покладає на договірні сторони зобов’язання підтримувати співпрацю та запобігати дискримінації. Відповідно до ст. 6 ДЕНС, “Сторони вживатимуть усіх необхідних заходів – чи то загальних, чи то конкретних – для забезпечення виконання зобов’язань, які виникають із цього Договору. Сторони сприятимуть досягненню цілей ЕнС. Сторони утримуватимуться від будь-яких заходів, які можуть зашкодити досягненню цілей цього Договору”. Це положення ідентичне положенню, закріпленому в ст. 4(3) Договору про Європейський Союз (далі – ДЄС) стосовно принципу добросовісної співпраці, що його Суд ЄС визнав основним принципом права ЄС. Згідно з цим принципом, добросовісна співпраця передбачає, що держава-член ЄС повинна вжити всіх необхідних заходів для забезпечення виконання зобов’язань, що випливають з установчих договорів ЄС та актів, що їх приймають інститути ЄС.

Принцип недискримінації, закріплений в ст.7 ДЕНС, забороняє “будь-яку дискримінацію” у відносинах між сторонами. Це положення подібне до ст. 3(3) Договору про ЄС і ст. 10 Договору про функціонування Європейського союзу (ДФЄС), котрі забороняють в ЄС будь-яку дискримінацію за ознакою національності, статі, раси, етнічного походження, релігії або переконань, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації. Це не означає, що сфера дії принципу добросовісної співпраці та недискримінації тотожна сфері дії принципів, закріплених в установчих договорах ЄС. Інститути та органи з вирішення спорів ЕнС досі не надали чіткого пояснення сфери дії принципу недискримінації. Проте можна вважати, що тлумачення і застосування основних принципів права ЕнС відбуватиметься подібно до застосування основоположних принципів ЄС в рамках ЄЕП та секторальної співпраці ЄС — Швейцарія.

ДЕНС покладає на ЕнС та договірні сторони імперативні та м’які зобов’язання забезпечити транспозицію “енергетичного *acquis*” ЄС у національні правові системи. ДЕНС встановлює два типи “енергетичного *acquis*” ЄС. Перший тип – це так зване “енергетичне *acquis*” ЄС “до підписання”, яке було визначене в тексті



ДЕНС та його додатках під час його підписання. Другий тип – це “динамічне енергетичне *acquis*” ЄС, яке сформувалося після набуття ДЕНС чинності.

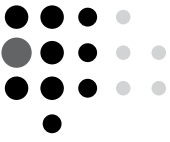
Згідно з принципом добросовісної співпраці, прописаним у ст. 6 ДЕНС, договірні сторони ДЕНС зобов’язані дотримуватись “динамічного енергетичного *acquis*” ЄС, закріпленого в рішеннях та керівних принципах спільних інститутів ЄНС, а також їх тлумачення органами вирішення спорів ЄНС. Іншими словами, якщо спільні інститути ЄНС ухвалюють обов’язкові рішення, направлені на запровадження “динамічного енергетичного *acquis*” ЄС, то на договірні сторони ЄНС покладається юридичне зобов’язання діяти відповідним чином або за невиконання цих зобов’язань нести юридичну відповідальність. Одним з прикладів необхідності запровадження “динамічного енергетичного *acquis*” ЄС є так званий “Третій пакет” “енергетичного *acquis*” ЄС. Ухвалення нового законодавчого пакету у сфері енергетики ЄС у 2009 р. вимагає прийняття відповідних заходів інститутами ЄНС. 24 вересня 2009 року Рада міністрів ухвалила Рекомендацію 2010/02/МС-ЄНС, яка передбачає добровільне запровадження “Третього пакету” договірними сторонами ЄНС. Юридично обов’язкове Рішення стосовно імплементації “Третього пакету” “енергетичного *acquis*” ЄС було ухвалене 6 жовтня 2011 р. і, таким чином, на договірні сторони ЄНС, включаючи і Україну, було покладене зобов’язання запровадити і застосовувати “Третій пакет” “енергетичного *acquis*” ЄС в національній правовій системі України.

Інститути ЄНС забезпечують транспозицію “енергетичного *acquis*” ЄС у правові системи договірних сторін. Наприклад, Україна несе зобов’язання за юридично обов’язковими рішеннями та необов’язковими рекомендаціями інститутів ЄНС і має робити все можливе для забезпечення їх ефективного застосування. Юридично обов’язкові рішення інститутів ЄНС мають бути імplementовані протягом визначеного періоду, інакше Рада міністрів може визнати існування серйозних і тривалих порушень зобов’язань сторони

та позбавити таку сторону певних прав, включаючи призупинення права голосувати та позбавлення права брати участь у зустрічах або механізмах, передбачених в ДЕНС.

Запровадження процедури вирішення спорів ЄНС, особливо закріплення права приватних осіб звертатись зі скаргами до інститутів ЄНС стосовно невиконання договірними сторонами зобов’язань із членства в ЄНС, може створити деякі ускладнення для правової системи України. По-перше, Секретаріат ЄНС може ініціювати процедуру стосовно невиконання сторонами своїх зобов’язань згідно з ДЕНС. По-друге, судова система України зіткнеться із необхідністю не лише застосовувати “динамічне енергетичне *acquis*” ЄС, але й за потребою забезпечити приведення законодавства України у відповідність до судової практики Суду ЄС.

Можливості ефективної транспозиції та застосування “енергетичного *acquis*” ЄС в Україні значно зростають у випадку укладення угоди про асоціацію з ЄС. Підписання та вступ в дію угоди про асоціацію з ЄС вимагатиме від України проведення серйозних внутрішніх реформ. По-перше, Угода про асоціацію між ЄС та Україною служитиме зразком подальших політичних та економічних реформ у країнах-учасницях Східного Партнерства. Зобов’язання України запровадити спільні демократичні цінності вимагатиме постійного контролю з боку інститутів ЄС. Формування глибокої і поглибленої зони вільної торгівлі відкриє нові ринки для товарів з України в межах внутрішнього ринку ЄС і сприятиме внутрішній конкуренції в нашій країні. Нові спільні інститути, створені в рамках Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, сприятимуть зближенню законодавства України з правом ЄС та транспозиції “*acquis*” ЄС у правову систему України. Важливим є те, що Угода про асоціацію між ЄС та Україною забезпечить доступ українських громадян до свобод внутрішнього ринку ЄС і безвізового режиму з ЄС. Принцип взаємності надасть Україні можливість неформально брати участь у процесі прийняття рішень в ЄС.



Угода про асоціацію між ЄС та Україною сприятиме ефективній транспозиції “енергетичного *acquis*” ЄС у національну правову систему. Судові та виконавчі органи України змушені застосовувати не тільки “енергетичне *acquis*” ЄС, визначене на момент підписання протоколів про приєднання до ЕНС, але й основоположні принципи права ЄС, “динамічне енергетичне *acquis*” ЄС, та рішення інститутів ЕНС. Встановлення відносин асоціації між ЄС і Україною може значно підвищити ефективність транспозиції і застосування існуючого і динамічного “енергетичного *acquis*” ЄС в Україні.

Транспозиція “*acquis*” ЄС у правову систему України є складним процесом, який відбувається завдяки участі нашої держави в зовнішніх політиках ЄС, укладенню двосторонніх угод та секторальному співробітництву з ЄС. Приєднання України до ЕНС та укладення Угоди про асоціацію з ЄС має відчутний вплив на процес європеїзації правової системи України. По-перше, успіх європеїзації правової системи України та досягнення цілей Угоди про асоціацію та ДЕНС залежить не лише від транспозиції нормативних актів ЄС, але й від застосування судовими та адміністративними органами і громадянами України спільних демократичних цінностей, фундаментальних принципів права ЄС і “динамічного *acquis*”. По-друге, “матеріальні” і “процесуальні” способи транспозиції “секторального *acquis*” ЄС через Угоду про асоціацію та ДЕНС сприяють інтеграції України в окремі секторальні політики ЄС. Досвід участі України в ЕНС може бути успішно використаний в інших сферах секторального співробітництва України з ЄС, таких як секторальні співтовариства у сфері повітряного та наземного транспорту, навколишнього середовища, освіти. Питання прямої дії положень установчих договорів таких співтовариств, процедур вирішення спорів та застосування “динамічного секторального *acquis*” приблизить Україну до повноправної участі в європейському правовому просторі.

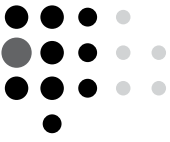
## 2. ПРАВОВІ ЗАСАДИ РЕГУЛЮВАННЯ СПІВРОБІТНИЦТВА МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄС У СФЕРІ СОЦІАЛЬНОЇ ПОЛІТИКИ

ЄС на зламі тисячоліть став потужним учасником міжнародних відносин, чия політика ґрунтується на ідеї багатостороннього співробітництва у мультиполярному світі міжнародних відносин на основі інституційно утверджених міжнародних правил, спрямованих на посилення ролі регіональних інтеграційних утворень у процесі глобального управління, здійснюваного ООН. Цей взаємозв'язок між міжнародними інституціями є визначальним для формування стандартів міжнародного і міждержавного співробітництва у соціальній сфері, яка неминуче пов'язана із сферою захисту прав і свобод людини. Співробітництво між Україною та ЄС у соціальній сфері ґрунтується на Угоді про Асоціацію, підписання якої відбувалося у два етапи: 21 березня 2014 р. між Україною та ЄС було підписано політичну складову Угоди про Асоціацію (далі – УА ЄС), а 27 червня 2014 р. було підписано її економічну складову. УАЄС перебуває у процесі ратифікації<sup>13</sup>, і в контексті реалізації принципу добросовісного виконання міжнародно-правових зобов'язань гостро постає питання формування належного механізму імплементації положень УА ЄС у правову систему України, у тім числі і положень про співробітництво між Україною, ЄС і державами-членами ЄС із соціальних питань.

Основні механізми співробітництва між Україною, ЄС та державами-членами ЄС у сфері соціальної політики сформовані частково у процесі реалізації сторонами Угоди про парт-

13. Ратифікаційні процедури завершено у Європейському Парламенті і у Верховній Раді України (16 вересня 2014 р.), 26 листопада 2014 р. – ратифікація Парламентом Швеції; 24 вересня 2014 р. – Парламентом Словаччини, 2 липня 2014 р. – нижньою палатою Парламенту Румунії, 3 липня 2014 р. – Сенатом Румунії; 28 листопада 2014 р. – Сеймом Польщі, 4 грудня 2014 р. – Сенатом Польщі; 24 серпня 2014 р. – Палатою Представників Мальти; 8 липня 2014 р. – Парламентом Литви; 14 липня 2014 р. – Парламентом Латвії, 25 листопада 2014 р. – Національною Асамблеєю Угорщини; Парламентом Естонії; 24 липня 2014 р. – Парламентом Болгарії; 12 грудня 2014 р. – Парламентом Хорватії; 10 грудня 2014 р. – Сенатом Чеської Республіки.





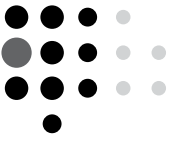
нерство та співробітництво між Європейськими Співтовариствами і їх державами-членами з одного боку та Україною з другого боку від 16.06.1994 р. (далі – УПС), яка набула чинності у 1998 р. і заклала засади міжнародно-правового співробітництва України, ЄС і держав-членів ЄС у цьому контексті. Попри достатньо широку сферу предметного регулювання відносин Україна – держави-члени ЄС – ЄС, для правового регулювання відносин між Україною та ЄС у сфері соціального забезпечення і праці суттєве значення мали положення ст.ст.24-29 УПС (соціальний захист і забезпечення) ст. 51 УПС (адаптація законодавства) та ст. 71 УПС (сфери посиленого співробітництва з соціальних питань).

Так, у ст.24 УПС містився принцип заборони дискримінації за ознакою громадянства стосовно громадян України та ЄС, котрі легально працюють, відповідно, в ЄС та Україні щодо оплати праці, умов праці і звільнення з роботи. Статус іноземців визначається в Україні Законом України «Про правовий статус іноземців» від 4.2.1994 р., яким передбачено рівні з громадянами України права та обов'язки іноземців у трудових відносинах (ст. 8) та право іноземців на соціальний захист (ст.11) – одержання пенсій та інших видів соціальної допомоги. У ст.25 УПС було передбачено укладення окремого договору між Україною та ЄС з метою координації систем соціального забезпечення України та держав-членів ЄС стосовно осіб, котрі працюють легально, відповідно, в ЄС та в Україні. Такий договір повинен координувати системи соціального страхування, особливо щодо пенсій за віком, по інвалідності і у випадку смерті, та з метою медичного обслуговування робітників за винятком спеціальних соціальних пільг, і встановлювати конкретні механізми їх конвертування за законом дебітора – держави-члена або держав-членів. Для громадян ЄС, котрі легально працюють в Україні, було передбачено створення подібного режиму. Чинні міжнародні договори між Україною та державами-членами ЄС із сприятливішим режимом не скасовувалися з укладенням УПС та набуттям цим договором чинності.

Співробітництво між Україною та ЄС у соціальній галузі включало низку прерогатив щодо охорони здоров'я та безпеки праці трудящих, зайнятості та реформування системи соціального захисту України (ст.71 УПС). Конкретні форми і час реалізації цих положень не передбачено, що зумовлювало додаткові труднощі при імплементації УПС в Україні. Отже, положення УПС щодо регулювання умов праці та співробітництва у соціальній галузі були т.зв. нормами-програмами, котрі потребують подальшої конкретизації у міжнародних договорах між Україною та ЄС.

Загалом у ході реалізації положень УПС актуальними стали дві форми міжнародно-правового співробітництва між Україною та державами-членами ЄС: участь у багатосторонніх міжнародних договорах, укладених внаслідок членства в універсальних і регіональних міжнародних міжурядових організаціях (МОП, Рада Європи), та укладення двосторонніх міжнародних договорів.

Як і всі держави-члени ЄС, Україна є членом МОП (з 1954 р.). У рамках членства в МОП Україна ратифікувала 53 Конвенції МОП, а саме: Конвенцію №105 про скасування примусової праці 1957 р., Конвенцію №52 про щорічні оплачувані відпустки 1936 р., Конвенцію №122 від про політику в галузі зайнятості 1964 р., Конвенцію №138 про мінімальний вік для прийняття на роботу 1973 р., Конвенцію №47 про 40-годинний робочий тиждень 1935 р. тощо. На її території чинні 46 Конвенцій МОП. Тут слід зазначити, що ратифікована Україною третина усіх Конвенцій МОП регулює в першу чергу трудові правовідносини, а відносини щодо соціального забезпечення населення залишилися поза її увагою. Про це свідчить той факт, що станом на 1.01.2002 р. Україна не ратифікувала Конвенції №102 про мінімальні норми соціального забезпечення 1952 р., Конвенції №157 про встановлення системи збереження прав у області соціального забезпечення 1982 р., Конвенції №117 про основні цілі та норми соціальної політики 1962 р. тощо. Таким чином, відповідні норми та стандарти МОП у сфері соціального забезпечення не мають статусу договірно-правових норм, а це в свою чергу



справляє негативний вплив на правове регулювання відносин у сфері соціального забезпечення.

Одночасне членство у МОП та ЄС стало причиною непорозумінь між державами-членами ЄС та МОП, наслідком чого стала денонсація ними конвенцій МОП. Так, на вимогу Європейської Комісії держави-члени ЄС денонсували ратифіковану ними Конвенцію №89 про заборону нічної роботи для жінок у промисловості 1948 р. та Конвенцію №96 про платні бюро з працевлаштування 1949 р. Хоча ця ситуація не сприяла і надалі не сприятиме формуванню єдиних правових стандартів у галузі трудових відносин, соціального забезпечення населення та дотримання принципу заборони дискримінації за ознакою статі у цілому світі, вона свідчить про формування в Європі ще одного регіонального механізму правового регулювання співробітництва держав з соціальних питань. Такий стан справ унаочнює необхідність договірно-правового регулювання відносин у сфері соціальної політики на двосторонній основі.

У рамках співробітництва держав-членів Ради Європи з метою регулювання відносин у сфері соціального забезпечення і трудових відносин було укладено близько 25 спеціальних угод (Європейська конвенція про соціальну і медичну допомогу від 11.12.1953 р. з протоколом, Європейська тимчасова угода про схеми соціального захисту у випадку похилого віку, інвалідності і втрати годувальника від 11.12.1953 р. з протоколами, Європейський кодекс соціального захисту від 16.04.1964 р. тощо), серед яких Україна підписала 2.05.1996 р. лише Європейську соціальну хартію 1961 р. без Додаткового протоколу до неї від 5.05.1998 р., Протоколу зі змінами до Європейської соціальної хартії від 21.10.1991 р., Додаткового протоколу до Європейської соціальної хартії щодо створення системи колективних скарг від 9.11.1995 р. Власне, Європейську соціальну хартію (переглянуту 3.05.1996 р.) Україна підписала 7 травня 1999 р. і ратифікувала<sup>14</sup> у 2006 р., однак механізми її імплементації

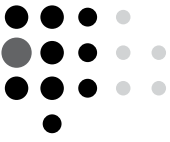
у національне законодавство і практика її реалізації в Україні досі досліджені мало. Така ситуація ускладнює двостороннє співробітництво між Україною та державами-членами ЄС.

Співробітництво між Радою Європи та державами-членами ЄС зумовлене необхідністю дотримання принципу поваги прав людини, який є базовим для ЄС, і за дотримання якого згідно ст.2 Договору про ЄС і позиції Суду ЄС відповідають держави-члени. Для співробітництва між ЄС та Україною це означає, що судовий захист соціальних і трудових прав її громадян, визнаних за ними внаслідок участі України в європейських конвенціях щодо захисту прав людини і порушених внаслідок діяльності органів ЄС, фактично неможливий. Єдиною моделлю міжнародно-правової відповідальності є відповідальність держав-членів ЄС за правомірну діяльність з позицій права ЄС. У свою чергу, це є свідченням необхідності договірно-правового регулювання відносин у сфері соціальної політики на двосторонній основі.

Правовою базою для двостороннього співробітництва з соціальних питань між Україною та державами-членами ЄС є відповідні двосторонні договори. Для договірно-правового регулювання трудових відносин та відносин у сфері соціального забезпечення між Україною та державами-членами ЄС не властиве укладення відповідних спеціальних угод. Так, на сучасному етапі з більшістю держав-членів ЄС укладено угоди про дружбу та співробітництво: Договір про взаєморозуміння та співробітництво між Україною та Королівством Бельгія, Французькою спільнотою Бельгії, Фламандською спільнотою Бельгії, Німецькомовною спільнотою Бельгії, Валлонським регіоном Бельгії, Фламандським регіоном Бельгії, регіоном Брюссель – столиця Бельгії від 23.04.1997 р., Договір про дружбу та співробітництво між Україною і Грецькою Республікою від 11.11.1996 р. (ратифікований 16.01.1998р), Договір про дружбу і співробітництво між Україною та Іспанією від 8.10.1996 р.(укладено спеціальний договір – Угоду між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від

14. ЗАКОН УКРАЇНИ «Про ратифікацію Європейської соціальної хартії» (переглянутої), Відомості Верховної Ради України (ВВР), 2006, N 43, ст.418.





7.10.1996р), Договір про дружбу і співробітництво між Італійською Республікою та Україною від 3.05.1995 р. (ратифікований 26.04.1996 р.), Договір про взаєморозуміння та співробітництво між Україною і Французькою Республікою від 16.06.1992 р. (набув чинності 19.01.1997 р.).

Слід зазначити, що більшість двосторонніх договорів про дружбу, взаєморозуміння та співробітництво не передбачають спеціальних положень щодо регулювання відносин у сфері соціальної політики, за винятком Договору про взаєморозуміння та співробітництво між Україною та Королівством Бельгія, Французькою спільнотою Бельгії, Фламандською спільнотою Бельгії, Німецькомовною спільнотою Бельгії, Валлонським регіоном Бельгії, Фламандським регіоном Бельгії, регіоном Брюссель – столиця Бельгії від 23.04.1997 р., Договору про дружбу та співробітництво між Україною і Грецькою Республікою від 11.11.1996 р., Договору про дружбу і співробітництво між Україною та Іспанією від 8.10.1996 р. та Договору про взаєморозуміння та співробітництво між Україною і Французькою Республікою від 16.06.1992 р. Двостороннє співробітництво України з Австрією, Великою Британією, Ірландією, Люксембургом, Нідерландами, ФРН, Норвегією, Португалією та Швецією не забезпечене договірно-правовою базою щодо регулювання відносин у сфері соціального забезпечення та трудових відносин.

Ці договори окреслюють наступні предметні сфери для подальшого договірно-правового регулювання відносин у сфері соціальної політики:

- соціальний захист населення та міграція (ст.6 Договору про дружбу та співробітництво між Україною і Грецькою Республікою від 11.11.1996 р.);
- боротьба із нелегальною імміграцією (ст.9 Договору про взаєморозуміння та співробітництво між Україною та Королівством Бельгія, Французькою спільнотою Бельгії, Фламандською спільнотою Бельгії, Німецькомовною спільнотою Бельгії, Валлонським регіоном

Бельгії, Фламандським регіоном Бельгії, регіоном Брюссель – столиця Бельгії від 23 квітня 1997 р.);

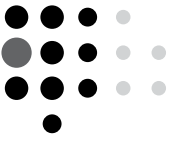
- охорона здоров'я, соціальне забезпечення, фізична культура, спорт, туризм, молодіжні обміни (ст.16 Договору про дружбу і співробітництво між Україною та Іспанією від 8.10.1996 р.);
- підготовка фахівців в галузі економіки і соціальної сфері (ст.13 Договору про взаєморозуміння та співробітництво між Україною і Французькою Республікою від 16.06.1992 р.).

Прикладом безпосереднього договірно-правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення відносин між Україною та державами-членами ЄС є Угода між Україною та Королівством Іспанія про соціальне забезпечення громадян від 7.10.1996 р. (далі – Угода). До об'єктивної сфери застосування цієї угоди належить законодавство України щодо:

- соціального забезпечення населення по пенсіях за віком, по інвалідності та в разі втрати годувальника;
- допомоги по тимчасовій непрацездатності, вагітності, пологах, при народженні дитини, догляду за дитиною;
- допомоги в зв'язку з нещасними випадками на виробництві і професійними захворюваннями;
- допомоги на поховання;
- допомоги сім'ям з дітьми та соціальні пенсії (ст.2, п.1 А Угоди);

і законодавство Іспанії щодо:

- соціального забезпечення у випадку тимчасової непрацездатності внаслідок загального захворювання, будь-яких нещасних випадків, не пов'язаних з материнством та виробництвом;
- допомоги по інвалідності, за віком, в разі смерті та втрати годувальника;



■ допомоги у зв'язку з нещасними випадками на виробництві та професійними захворюваннями та допомоги для сімей (ст.2, п.1 Б Угоди).

Суб'єктивну сферу застосування даної Угоди складають згідно ст.3 працівники-громадяни Договірних Сторін та члени їх сімей, біженці та особи без громадянства, включаючи членів їх сімей, а також члени сімей працівника, які є громадянами однієї із Договірних Сторін, незалежно від громадянства останнього за умови, що він підпав під дію законодавства однієї з Договірних Сторін.

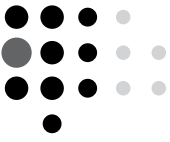
Регулювання двосторонніх відносин у сфері соціального забезпечення відносин базується на принципі рівності прав і обов'язків громадян Договірних Сторін, тобто забороні дискримінації за ознакою громадянства (ст.3 Угоди), принципі забезпечення – виключність забезпечення згідно законодавства Договірної Сторони-місця здійснення трудової діяльності (ст.6 Угоди із *lex specialis* у ст.9 Угоди та винятками згідно ст.10 Угоди), обов'язковості соціальних виплат та зберігання набутих прав (ст. 5 Угоди) тощо.

Отже, ця Угода була *lex specialis* у системі правового регулювання відносин у соціальній сфері між ЄС та Україною і надає громадянам України в Іспанії низку суб'єктивних прав і навпаки та передбачає відповідний механізм їх забезпечення. Слід зазначити, що у ст. 29 УПС передбачено можливість укладення договорів, котрі пропонують сприятливіший правовий режим.

Крім цього міжнародного договору як особливого інструменту посилення правового регулювання співробітництва між Україною та ЄС загалом і державами-членами ЄС зокрема, окремої уваги заслуговують положення ст. 52 УПС щодо адаптації законодавства України до правових стандартів ЄС, де згідно п.2 ст.51 УПС адаптації підлягало митне та підприємницьке законодавство включно із узгодженням бухгалтерського обліку та законодавство щодо діяльності компаній, банківське, податкове право, авторське право та законодавство

щодо охорони інтелектуальної власності, законодавство щодо охорони праці, уніфікація правил конкуренції тощо, що підтверджує тезу, що у рамках імплементації УПС узгодження правового регулювання трудових відносин та відносин у сфері соціального забезпечення і зайнятості не входило до пріоритетних сфер адаптації законодавства України до права ЄС. Беручи до уваги положення п.2 ст. 51 УПС, можна дійти висновку, що предметна сфера адаптації звужена лише до законодавства про охорону праці, в той час як у праві ЄС наявні відповідні соціальні і трудові норми, котрі регулюють вільний рух робочої сили на основі принципу заборони дискримінації у рамках ЄС. Наслідком наявності самостійного правового регулювання соціально-трудова відносин стало формування кола соціальних і трудових прав працівників-громадян ЄС, підстав для надання таких прав громадянам третіх країн та особливої системи правового регулювання соціально-трудова відносин у рамках ЄС, що, у свою чергу, загостило необхідність договірно-правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення і трудових відносин між Україною та ЄС.

Відтак, співробітництво між Україною та ЄС з соціальних питань було зосереджено навколо проблем імплементації УПС та адаптації законодавства України до правових стандартів ЄС. Об'єктами двостороннього співробітництва Україна-ЄС у соціальній сфері, у першу чергу, були трудові відносини і відносини соціального забезпечення та захисту економічно активного населення. Предметом двостороннього співробітництва України та ЄС у сфері соціальної політики є реалізація ст. 24-19, 51 та 71 УПС. Досвід реалізації положень УПС у сфері соціальної політики, соціального забезпечення і трудових відносин сформував потреби у модернізації правового регулювання у відповідних сферах. Водночас, практика реалізації УПС засвідчила невикористання або незначне використання міжнародно-правових механізмів двостороннього регулювання соціально-трудова відносин із державами-членами ЄС, а у сфері адаптації національного законодавства України до відповідних правових



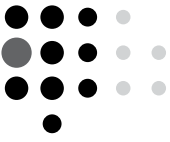
стандартів ЄС коло стандартів на рівні *acquis* ЄС не було достатньо визначене. Уже на цьому етапі доцільно було б активніше використовувати можливості договірно-правового регулювання двостороннього співробітництва між Україною та державами-членами ЄС, що б могло допомогти закрити прогалини у міжнародно-правовому регулюванні трудових відносин та відносин у сфері соціального забезпечення між Україною та ЄС, а також підвищити ефективність двостороннього співробітництва. Неузгодженими залишалися питання, пов'язані із забезпеченням реалізації Україною своїх зобов'язань, що виникають внаслідок членства України у міжнародних організаціях, таких як ООН, МОП, РЄ у контексті реалізації ними міжнародних стандартів у сфері соціальної політики, соціального забезпечення і трудових відносин через призму співробітництва із ЄС.

УАЄС, будучи якісно новим правовим актом, який регулює співробітництво з соціальних питань між Україною та ЄС, значною мірою розширила власно договірно-правову базу такої співпраці. Основними напрямками співробітництва між Україною та ЄС з соціальних питань охоплюють сфери зайнятості (ст. 16 УАЄС), недискримінації у трудових відносинах для легально працюючих осіб (ст. 17 УАЄС), мобільності працівників (ст. 18 УАЄС), соціальних аспектів надання державної допомоги як сумісної з УАЄС (п.2 ст. 262 УАЄС), гарантії щодо сприяння забезпечення економічному розвитку, екологічній і соціальній політиці у контексті забезпечення ідей сталого розвитку (ст. 289 УАЄС), гарантії збереження права Сторін самостійно регулювати національні рівні охорони довкілля і охорони праці (ст. 290 УАЄС), спільних напрямків співробітництва щодо багатосторонніх трудових стандартів (ст. 291 УАЄС), адаптації законодавства з соціальних питань до відповідних *acquis* ЄС (п. 2ст. 291 УАЄС), про визнання взаємозв'язку між торговельними політиками, соціальними політиками і політиками зайнятості Сторін (ст. 293 УАЄС).

Так, згідно з ст. 17 УАЄС принцип недискримінації у ставленні до працівників застосовується відповідно до національного законодавства

держав-членів ЄС та права ЄС щодо умов праці, винагороди або звільнення за умови їхнього законного працевлаштування, і навпаки. Згідно ст.18 УАЄС, у контексті зайнятості і покращення умов зайнятості для забезпечення мобільності працівників Сторони повинні погодити необхідність дотримання а) норм національного законодавства держав-членів ЄС; б) норм права ЄС; в) норм двосторонніх міжнародних договорів між Україною та ЄС з цих питань з метою їхнього збереження, покращення і можливості їхнього застосування для укладення подібних угод з іншими державами-членами ЄС. Особливої уваги заслуговує зауваження до розділу 6 УАЄС, котрий регулює питання заснування підприємницької діяльності, торгівлі послугами та електронної торгівлі, де, зокрема, зазначено, що усі вимоги законів і підзаконних актів Сторін, що стосуються в'їзду, перебування, роботи і соціального забезпечення, продовжують застосовуватися, у тому числі й підзаконні акти, що стосуються періоду перебування та мінімальної заробітної плати, а також колективних договорів про заробітну плату. Зобов'язання щодо пересування осіб не застосовуються у тих випадках, коли наміри або ефект від такого пересування осіб втручаються або іншим чином впливають на результат врегулювання трудових або управлінських спорів та переговорів. Власне, таке застереження утворює пріоритет національно-правового регулювання відносин у сфері соціального забезпечення і праці і знову ж унаочнює доцільність регулювання вказаних відносин на двосторонньому рівні безпосередньо між Україною і конкретними державами-членами ЄС.

Особливої уваги заслуговують положення розділу 21 УАЄС щодо співробітництва у галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, а саме ст. 424 УАЄС, яка містить одностороннє зобов'язання України наближати своє національне законодавство з питань зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей до стандартів ЄС, зокрема, тих, що передбачені у Додатку XXXIX до УАЄС, тобто з урахуванням стандартів ЄС у сфері захисту прав споживачів. У ст. 420 УАЄС окреслено сфери співробітництва

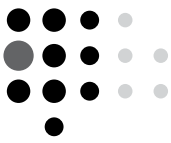


із соціальних питань: покращення якості життя людини, протистояння спільним викликам (демографія), збільшення кількості і покращення якості робочих місць з гідними умовами праці, розвиток соціальної і юридичної справедливості у контексті реформування ринку праці, формування ринку праці на умовах досягнення як гнучкості у регулюванні, так і захищеності; розвиток ринку праці для залучення малозабезпечених осіб, посилення ефективності служб зайнятості шляхом активізації їхньої діяльності для забезпечення потреб ринку праці, боротьба з тіньовою економікою через боротьбу із нелегальною зайнятістю, покращення рівня охорони здоров'я і безпеки праці, зокрема безпечних умов праці, покращення і модернізація існуючих систем соціального захисту у контексті покращення їхньої якості, доступності та фінансової стабільності; скорочення бідності та посилення соціальної єдності; боротьба з дискримінацією у всіх її проявах; посилення можливостей соціальних партнерів і сприяння соціальному діалогу; забезпечення гендерної рівності і рівних можливостей у сферах освіти, навчання, економічної та суспільної діяльності, зайнятості і процесах ухвалення рішень (Ст. 420), а також посилення корпоративної соціальної відповідальності (Ст. 422). Відтак, у нормах УАЄС значно розширене коло питань взаємної співпраці у соціальній сфері. Важливим елементом, попри розширення предметної сфери співпраці з соціальних питань у тексті основного договору між сторонами, є власне додатки до нього, які визначають об'єм трудових і соціальних *acquis* ЄС, які Україна в односторонньому порядку зобов'язується реалізувати у своїй правовій системі. Відповідно до Додатку ХІІ до УЛАС, Україна зобов'язалася ввести у свою національну правову систему стандарти ЄС, закріплені у директивах, які стосуються, зокрема, обов'язку працедавця інформувати працівників про умови здійснення трудової діяльності або умови контракту (трудового договору) від 14.10.1991 р.; рамковий договір про строкову трудову діяльність, укладений між ETUC, UNICE і CEEP; рамкову угоду між ETUC, UNICE і CEEP про часткову і неповну зайнятість, про додаткові

заходи сприяння безпеці праці для працівників як за строковим трудовим договором, так і при здійсненні тимчасової трудової діяльності; про наближення законодавства держав-членів ЄС при колективних скороченнях, про гарантії захисту прав працівників у випадку трансфертів підприємств чи бізнесу, а також частин підприємств чи бізнесів, про створення механізму консультації і інформації працівників у рамках ЄС, про принцип однакового поводження (недискримінації) з особами на основі раси або етнічного походження; про формування загальних засад однакового поводження у процесі здійснення трудової або професійної діяльності; про дотримання реалізації принципу однакового ставлення до чоловіків та жінок у процесі їх доступу до товарів і послуг; рамкову угоду про відпустку по догляду за дитиною ETUC, UNICE і CEEP; про запровадження принципу однакового поводження для чоловіків і жінок у сфері соціального забезпечення; про запровадження заходів сприяння покращенню безпеки праці і охорони праці на робочому місці для вагітних жінок, породіль та жінок, які годують грудьми; про запровадження заходів, спрямованих на покращення умов безпеки праці і охорони здоров'я працівників під час здійснення трудової діяльності; про мінімальні стандарти (вимоги) щодо безпеки праці і охорони здоров'я на робочому місці; про мінімальні стандарти безпеки праці і охорони здоров'я працівників при використанні працівниками робочого обладнання на робочому місці; про мінімальні стандарти безпеки праці і охорони здоров'я працівників у гірничовидобувній галузі (видобуток мінералів), зокрема, при здійсненні буріння; і т.д.

Отже, такий короткий огляд договірних норм, що регулюють співробітництво між Україною та ЄС і державами-членами ЄС як на сучасному етапі, так і в ретроспективі, дає підстави для таких проміжних висновків:

- для України виникає гостра потреба у координації міжнародно-правових стандартів у сфері праці і соціального забезпечення, які ухвалюються на різних рівнях міжнародно-правового



регулювання, зокрема, на рівнях ООН, МОП, РЕ та ЄС, оскільки у рамках ЄС може створюватися і створюється окремий правовий механізм регулювання співпраці з соціальних питань, котрий часто не відповідає універсальним стандартам. Визначальним елементом ЄС є, власне, поділ повноважень між ЄС і державами-членами ЄС, який визначає пріоритетність або національно-правового регулювання таких питань, або ж *acquis* ЄС;

- доцільно ширше використовувати міжнародні договори з питань соціального забезпечення як інструмент співпраці між Україною, ЄС та його державами-членами;

- адаптація національного законодавства України до відповідних *acquis* ЄС стала достатньо окресленим інструментом, оскільки є чіткий перелік правових актів ЄС, які мають бути імплементовані у національне законодавство України. Однак ефективність такої імплементації значною мірою залежатиме від вивчення впливу актів права ЄС на правове регулювання відповідних відносин в Україні. Крім цього, імплементації на різних рівнях (законодавчому, виконавчому та судовому) повинна передувати значна науково-дослідна і аналітична робота;

- у методологічному контексті питання узгодженості права України і правових стандартів ЄС можна вирішувати доволі просто: є перелік директив із соціальних питань, які треба імплементувати. На першій стадії слід ґрунтовно проаналізувати предмет регулювання кожної директиви в українському законодавстві, які інші міжнародні зобов'язання Україна має з цих питань, окрім зобов'язань за Угодою про асоціацію, які наслідки ці зміни матимуть для сучасної ситуації. На другій стадії – підготовка та прийняття законодавства для впровадження актів, передбачених Угодою.

## ДОДАТОК

### ПРИНЦИПИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СІГМА<sup>15</sup>

«ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ» (ВИТЯГ)

ВИРОБЛЕННЯ І КООРДИНАЦІЯ ДЕРЖАВНОЇ  
ПОЛІТИКИ:

**Ключова вимога: Центральні урядові інституції здійснюють функції, що необхідні для добре організованої, цілісної та компетентної системи формування політики.**

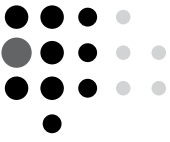
Принцип 2. Встановлені чіткі горизонтальні процедури управління національним процесом європейської інтеграції, їх дотримання забезпечується через координацію відповідальним органом.

- Законодавчі та/або нормативно-правова база чітко визначає і розмежовує повноваження, обов'язки та зобов'язання різних сторін, які здійснюють функцію інтеграції відповідно до фази європейської інтеграції та приведені у відповідність до загальної правової бази, що встановлює основу для роботи Уряду й адміністрації.

- Органи координації європейської інтеграції мають повноваження та можливості для координації і планування транспозиції і перекладу *acquis* Європейського Союзу, допомоги Європейського Союзу та загальної політики європейської інтеграції.

- Підрозділ координації європейської інте-

15. Principles of Public Administration, Листопад 2014, розроблені спільно ЄК та СІГМА. Доступ: <http://www.sigmaxweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm>



графії організаційно знаходиться в канцелярії Прем'єр-міністра, в Міністерстві закордонних справ чи в якості окремого органу, а функціонує як нормальна частина апарату держави, щоб полегшити вирішення конфліктів.

- Існують чіткі механізми гарантування, що координація загальних відносин з Європейським Союзом узгоджується із загальною координацією європейської інтеграції.

**Ключова вимога: Планування політики гармонізоване, узгоджене з фінансовими інструментами Уряду та забезпечує досягнення Урядом своїх цілей.**

Принцип 4. Найвне гармонізоване середньострокове планування усіх процесів, пов'язаних з європейською інтеграцією, що інтегроване в планування внутрішньої політики.

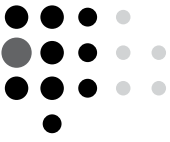
- Впроваджена система середньострокового планування та моніторингу європейської інтеграції, що дозволяє послідовне планування всіх зобов'язань, пов'язаних з європейською інтеграцією.
- Для країн-кандидатів: документи планування переговорів щодо вступу пов'язані з національними стратегічними планами і узгоджуються із наявною спроможністю імплементації та фінансовою спроможністю.
- Для потенційних кандидатів: впорядкований процес розробки документів планування європейської інтеграції і плани узгоджені з одним з одним, і з імплементаційною та фінансовою спроможністю адміністрації.
- Процес планування різних національних планів у сфері європейської інтеграції впорядкований; плани послідовні та уникається дублювання.
- Планування європейської інтеграції координується із процесами підготовки та дотримання внутрішнього планування політики, зокрема, щодо стратегічних рамок, таких як План роботи Уряду і середньостроковий бюджетні рамки.

**Ключова вимога: Досягнення запланованих цілей політики здійснюється через інклюзивний процес та процес, що ґрунтується на доводах.**

Принцип 9. Процедури та інституційне забезпечення європейської інтеграції становлять невід'ємну частину процесу розробки політики та забезпечують вчасну транспозицію *acquis*.

- Правова база встановлює чіткий порядок і визначає відповідальність міністерств та інших органів державної влади за транспозицію *acquis*.
- Процес транспозиції *acquis* є невід'ємною частиною процесу розвитку державної політики в цілому, з чітко визначеними обов'язками для всіх відповідних структурних підрозділів, відповідальних за планування, координацію та моніторинг, а також забезпечує відповідність Конституції та національній правовій системі.
- Всі державні органи, відповідальні за транспозицію, регулярно використовують у цьому процесі таблиці відповідності.
- Відповідні закони, порядки та положення чітко визначають обов'язки щодо міжвідомчих консультацій на рівні спеціалістів, управлінському рівні та на політичних рівнях; ці обов'язки неухильно дотримуються.
- Структура міжвідомчої координації вирішення конфліктів надійна та дозволяє вирішувати конфлікти в процесі розробки політики та в процесі транспозиції *acquis*.
- Внутрішні структурні підрозділи (з питань європейської інтеграції та юридичні підрозділи), що координують здійснення транспозиції в державних органах мають достатню кількість кваліфікованого персоналу для координації транспозиції.
- Відповідальні департаменти тісно співпрацюють з іншими департаментами координації політики та юридичними підрозділами; між координуючими департаментами встановлений чіткий розподіл обов'язків.
- *Acquis* перекладається національною мовою.





## БІБЛІОГРАФІЯ

До розділів I та IV.1

1. Угода про партнерство та співробітництво між Європейським Співтовариством і Україною від 14.06.1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України.- 1994.- №46.

2. Закон України "Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства" від 15 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - №24. - Ст. 170.

3. Справа 12/86, Demirel v Stadt Schwäbisch Günd [1987] ECR 3719.

4. Комюніке Європейської комісії "Стратегічний документ Європейської політики сусідства" (COM(2004) 373 final).

5. Петров Р. А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правовій системі третіх країн. Монографія / Р. А. Петров. – К. : Істина, 2012. – 384 с.

6. Petrov R., «Exporting the *acquis communautaire* into the legal systems of third countries», 13(1) EFA Rev. 33-52 (2008).

До розділу II

7. Угода про партнерство та співробітництво між Європейським Співтовариством і Україною від 14.06.1994 р. № 237/94-ВР // Відомості Верховної Ради України.- 1994.- №46.

8. Закон України "Про ратифікацію Протоколу про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства" від 15 грудня 2010 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. - №24. - Ст. 170.

9. Справа 12/86, Demirel v Stadt Schwäbisch Günd [1987] ECR 3719.

10. Комюніке Європейської комісії "Стратегічний документ Європейської політики сусідства" (COM(2004) 373 final).

11. Петров Р. А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правовій системі третіх країн. Монографія / Р. А. Петров. – К. : Істина, 2012. – 384 с.

12. Механізми координації європейської політики: практика країн-членів та країн-кандидатів. За заг. ред. Гнидюк. Н. Центр економічного розвитку. К. 2003.

13. Угода про асоціацію Україна - ЄС: перспективи та механізми імплементації. Аналітична доповідь. KAS Policy Paper. 2015.

14. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: особливі взаємини, засновані на цінностях. Огляд. Лабораторія законодавчих ініціатив. Київ. 2012.

15. Міжнародний центр перспективних досліджень. Оцінка потенціалу органів влади до організації виконання Угоди про асоціацію. Київ 2010.

16. Матеріали та рекомендації робочих груп Національного Конвенту України щодо ЄС (2010-2012). Режим доступу: <http://www.euconvention.org.ua/>

17. Укладання Угоди про асоціацію: процедури в ЄС. Р. Хорольський, Київ, 14 травня 2012 року. Презентація в рамках Національного Конвенту України щодо ЄС (2010-2012).

18. Укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Мінекономрозвитку. Режим доступу: [http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat\\_id=152847](http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/category/main?cat_id=152847)

19. Конституційні акти Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору)/пер. Геннадія Друзенка та Світлани Друзенко, за заг. ред. Геннадія Друзенка. – К.: «К.І.С.», 2010. – 536 С.

20. Угода про асоціацію між Україною та ЄС (анотація основних розділів Угоди). МЗС.: Режим доступу: <http://mfa.gov.ua/about-ukraine/europeanintegration/ua-eu-association>

21. Damian Chalmers, Gareth Davies and Giorgio Monti 2010. *European Union Law. Cases and Materials*. Cambridge University Press. 2010. - 1210 pp.

22. August Reinisch. *Essential Questions in EU Law*. Cambridge University Press. 2009. 269 pp.

23. Hermann-Josef Blanke, Stelio Mangiameli (ed). *The European Union after Lisbon Constitutional Basis, Economic Order and External Action*. Springer-Verlag Berlin Heidelberg. 2012. – 585 pp.

24. Petrov R., "Exporting the *acquis communautaire* into the legal systems of third countries", 13(1) EFA Rev. 33-52 (2008).

25. *Principles of Public Administration*. SIGMA. 2014. <http://www.sigmaweb.org/publications/principles-public-administration-november-2014.htm>

26. *Enlargement strategy and main challenges 2014-2015*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: COM(2014) 700 final, 8.10.2014 Brussels.

27. *European Principles for Public Administration*", SIGMA Papers, No. 27, OECD Publishing.



## Автори

**Роман Петров** – д.ю.н., керівник кафедри ім. Жана Моне з права ЄС Національного університету «Києво-Могилянська академія»

**Микола Кузьо** – перший заступник директора Урядового офісу з питань європейської інтеграції

**Оксана Головка-Гавришева** – доцент кафедри європейського права ЛНУ імені Івана Франка

**Денис Черніков** – координатор Парламентської експертної групи, заступник координатора Робочої групи №4 Платформи громадянського суспільства «Україна-ЄС»

## Контакти

Фонд ім. Фрідріха Еберта, Представництво в Україні  
вул. Пушкінська, 34, Київ, 01004, Україна

Тел.: +38-044-234-00-38 | Факс: +38-044-451-40-31  
Всі тексти доступні на веб-сайті:  
<http://www.fes.kiev.ua>

Замовлення/контакти:  
[mail@fes.kiev.ua](mailto:mail@fes.kiev.ua)

Погляди, висловлені в даній публікації, не обов'язково відображають погляди Фонду ім. Фрідріха Еберта або організації, де працюють автори.

Комерційне використання будь-яких матеріалів, надрукованих Фондом ім. Фрідріха Еберта, без письмового дозволу ФФЕ заборонено.