

Ткаченко В. В.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0001-5432-4981

Чернадчук Т. О.,

кандидат юридичних наук,
доцент кафедри адміністративного та інформаційного права
Сумського національного аграрного університету
ORCID: 0000-0002-6758-7438

АДАПТАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО ЗАКОНОДАВСТВА ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄС У СФЕРІ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

ADAPTATION OF UKRAINIAN LEGISLATION TO EU LEGISLATION IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

У статті досліджено процес адаптації українського законодавства до європейських стандартів у сфері публічного управління. Актуальність дослідження процесів адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у сфері публічного управління зумовлена низкою визначальних чинників сучасного державотворення. В умовах глибоких геополітичних трансформацій та прагнення України до європейської інтеграції набувають особливої ваги питання системної модернізації нормативно-правової бази, яка б відповідала європейським стандартам демократії, прозорості та ефективності публічного управління. У статті розкрито еволюцію нормативно-правових актів, спрямованих на європейську інтеграцію, зокрема проаналізовано Стратегію економічного та соціального розвитку України, Закон «Про правотворчу діяльність» та інші ключові документи.

Встановлено, що адаптація законодавства є складним багатоступеневим процесом, який вимагає комплексних трансформацій у системі державного управління. Виявлено основні напрямки реформування: демократизація публічної служби, децентралізація управлінських функцій, підвищення професійної компетентності державних службовців, впровадження європейських стандартів прозорості та підзвітності.

Доведено, що ефективна адаптація законодавства потребує не лише формальних змін, але й глибокої трансформації управлінської парадигми – переходу від адміністративної моделі до сервісної, орієнтованої на потреби громадян. Визначено ключові вимоги до правотворчої діяльності: наявність посилань на європейські правові акти, постатейна таблиця відповідності, професійне володіння правом ЄС та англійською мовою.

Комплексно проаналізовано еволюцію законодавчого забезпечення європейської інтеграції України у контексті публічного управління. Визначені ключові виклики у сфері адаптації законодавства та запропоновані шляхи їх подолання.

Ключові слова: публічне управління, адаптація законодавства, європейська інтеграція, державна служба, законодавство ЄС.

The article examines the process of adaptation of Ukrainian legislation to European standards in the field of public administration. The relevance of the study of the processes of adaptation of Ukrainian legislation to EU legislation in the field of public administration is due to a number of determining factors of modern state-building. In the context of profound geopolitical transformations and Ukraine's aspirations for European integration, the issues of systemic modernisation of the legal framework that would meet the European standards of democracy, transparency and efficiency of public administration are of particular importance. The article reveals the evolution of legal acts aimed at European integration, in particular, the Strategy for Economic and Social Development of Ukraine, the Law on Lawmaking and other key documents.

It is established that the adaptation of legislation is a complex multi-stage process that requires comprehensive transformations in the public administration system. The main areas of reform are identified: democratisation of the public service, decentralisation of administrative functions, improvement of professional competence of civil servants, and implementation of European standards of transparency and accountability.

It is proved that effective adaptation of legislation requires not only formal changes but also a profound transformation of the management paradigm – a transition from an administrative model to a service model focused on the needs of citizens. The author identifies the key requirements for lawmaking activities:

references to European legal acts, an article-by-article table of compliance, and professional knowledge of EU law and English.

The evolution of legislative support for Ukraine's European integration in the context of public administration is comprehensively analysed. The author identifies key challenges in the field of legislation adaptation and suggests ways to overcome them.

Key words: *public administration, adaptation of legislation, European integration, civil service, EU legislation.*

Постановка проблеми. Процес європейської інтеграції України актуалізує надзвичайно важливе питання системної адаптації національного законодавства до стандартів та вимог Європейського Союзу, особливо в контексті публічного управління. Сучасні трансформаційні процеси вимагають комплексного переосмислення існуючих механізмів державного управління, впровадження європейських принципів прозорості, ефективності, підзвітності та орієнтованості на громадянина.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика адаптації українського законодавства до європейських стандартів є предметом комплексних наукових досліджень вітчизняних учених, що відображено в численних нормативно-правових актах та наукових публікаціях. Фундаментальні аспекти гармонізації законодавства розкрито в наукових працях: Н. М. Пархоменка, який обґрунтував методологію, етапи та види адаптації законодавства. Т. О. Коломоєць, що зосередила увагу на особливостях адаптації інформаційного законодавства. О. О. Губанова, котрий детально дослідив етапи адаптації законодавства у сфері публічної служби. М. В. Ковалів, Т. М. Тимчишин, зробили порівняльно-правовий аналіз законодавчих систем. В. І. Риндюк та О. Ю. Кучинська, займаються вивченням досвіду держав-членів ЄС. С. М. Кустова, здійснила аналіз викликів та кращих практик адаптації. Проведений аналіз засвідчує системний, комплексний підхід до вивчення процесів адаптації законодавства, водночас актуалізує необхідність подальших наукових розвідок з огляду на динамічність євроінтеграційних процесів.

Метою статті є комплексний аналіз процесів адаптації українського законодавства до законодавства ЄС у сфері публічного управління, визначити виклики та запропонувати рекомендації щодо їх усунення.

Виклад основного матеріалу. Дослідження адаптаційних процесів набуває особливої значущості в умовах глобалізаційних викликів та необхідності забезпечення повноцінної інтеграції України до європейського правового простору.

Поняття «адаптація» розглядається як динамічний трансформаційний процес, спрямований на оптимізацію поведінкових моделей суб'єктів та вдосконалення системної структури з метою мінімізації потенційних зовнішніх ризиків, підвищення результативності та життєстійкості функціонування.

Дефініція «адаптація національного законодавства до законодавства ЄС» розкривається через призму взаємопов'язаних категорій еволюційного розвитку правових систем. Комплексне дослідження наукового дискурсу дозволяє інтерпретувати адаптацію законодавства України як цілеспрямований, структурований процес гармонізації нормативно-правових актів держави-реципієнта відповідно до європейських стандартів правового регулювання суспільних відносин, що базується на міжнародних угодах та взаємоузгоджених принципах правотворчості.

Адаптація законодавства є багатогранним процесом правової інтеграції, що має специфічні риси. Вона виступає інструментом правової уніфікації, реалізується державою-кандидатом на членство в Європейському Союзі та характеризується динамічним правотворчим характером. Цей процес спрямований на досягнення максимальної відповідності законодавчих норм, охоплює пріоритетні сфери економічної інтеграції та базується на принципах поваги до національного суверенітету, добровільності та системності. Адаптація має випереджаючий характер, потребує консолідації зусиль усіх гілок державної влади, виключає механічне копіювання норм та забезпечує соціальну прийнятність трансформаційних процесів. Кінцева мета такої адаптації полягає у створенні ефективного правового механізму, що відповідає європейським стандартам та національним інтересам держави [1, с. 340].

Сучасна парадигма правової інтеграції передбачає диференційований підхід до зближення законодавчих систем України та Європейського Союзу, що реалізується через три основні рівні адаптації. Перший рівень – «мінімальна адаптація» – характеризується вибіркоким наближенням законодавства переважно в економічній площині, зокрема у сферах комерційного права, захисту прав людини та судової системи. Другий рівень – «помірна адаптація» – охоплює системні економічні та соціально-політичні трансформації, пов'язані зі створенням зони вільної торгівлі, що забезпечує реалізацію фундаментальних європейських свобод: переміщення осіб, капіталу, товарів та послуг. Найвищий рівень – «максимальна адаптація» – має комплексний характер і безпосередньо пов'язаний з перспективою повноправного членства в Європейському Союзі.

Отже, можемо сказати, що на сучасному етапі для нашої держави характерний перехідний

стан між "помірною" та "максимальною" адаптацією, що зумовлено активними євроінтеграційними прагненнями та необхідністю системних державотворчих перетворень [2, с. 80].

У 1998 році Президент України видав офіційний документ (Указ № 615/98), який затверджував концептуальний план інтеграції держави до Європейського Союзу. Цей стратегічний документ базувався на попередній угоді про співробітництво від 14 червня 1994 року, укладеній між Україною та європейськими інституціями. Основна мета стратегії полягала в послідовній гармонізації українського законодавства з європейськими правовими нормами. Передбачалося, що такі системні перетворення створять сприятливі умови для всебічного розвитку країни: активізації підприємницької діяльності, розширення соціальних та культурних можливостей громадян, прискорення економічних реформ. Документ визначав перспективу поступового наближення рівня життя українців до стандартів держав-членів Європейського Союзу, що мало забезпечити планомірне підвищення добробуту населення та інтеграцію України до європейської спільноти.

Трансформація правової системи України передбачала комплексне реформування задля досягнення відповідності європейським нормативним стандартам. Цей масштабний процес охоплював широкий спектр законодавчих сфер, включаючи приватне право, митне регулювання, трудові відносини, фінансову та податкову галузі, питання інтелектуальної власності, виробничої безпеки, захисту життя і здоров'я, екологічних норм, захисту прав споживачів, технічних стандартів, транспортного законодавства та інших напрямків, визначених у базовій Угоді про партнерство та співробітництво.

Реалізація цього амбітного плану була розрахована на послідовне виконання чотирьох ключових етапів: перший етап передбачав повноцінну імплементацію положень Угоди про партнерство та співробітництво; другий етап включав розроблення та підписання галузевих угод, які деталізували б напрямки співпраці; третій етап мав на меті системне приведення чинного українського законодавства у відповідність до європейських стандартів; четвертий, завершальний етап, передбачав створення дієвого механізму для забезпечення відповідності майбутніх законопроектів нормам Європейського Союзу [3]. У контексті реалізації стратегічного курсу України на європейську інтеграцію було розроблено спеціалізований нормативний документ – Державну програму підготовки та розвитку фахівців у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції на період 2004–2007 років.

Основні цілі цієї Програми включали: перше – формування ефективної системи навчання та підвищення кваліфікації спеціалістів для державних та місцевих органів влади, які

безпосередньо опікуватимуться питаннями європейської інтеграції; друге – підвищення результативності роботи органів державної влади та місцевого самоврядування в контексті впровадження стратегічних документів, зокрема Програми інтеграції України до Європейського Союзу та Хартії про особливе партнерство з НАТО; третє – створення необхідних передумов для поступової інтеграції України до європейських просторів: політичного, економічного, безпекового, правового, наукового, освітнього та культурного. Реалізація Програми мала забезпечити фундамент для професійної підготовки кадрів, спроможних ефективно просувати євроінтеграційні процеси в українській державі [4].

У 1999 році було затверджено Концепцію адаптації законодавства України до європейських стандартів, яка передбачала три послідовні етапи трансформації правової системи держави.

Перший етап концентрувався на фундаментальних перетвореннях: розвиток правової системи відповідно до європейських демократичних стандартів; забезпечення верховенства права та захисту прав людини; створення умов для функціонування ринкової економіки; приведення українського законодавства у відповідність до міжнародних договорів; поступове зближення законодавчих норм з європейськими стандартами.

Другий етап передбачав більш глибокі системні перетворення: комплексний перегляд законодавства у пріоритетних сферах; правове забезпечення створення зони вільної торгівлі з ЄС; підготовка до потенційного асоційованого членства.

Третій етап мав стратегічне значення та залежав від укладення Угоди про асоційоване членство, включаючи: розроблення розширеної програми гармонізації законодавства; підготовку до інтеграції у спільний ринок ЄС.

Програма інтеграції 2000 року деталізувала ці положення, визначивши: короткострокові пріоритети (2000–2001 роки); середньострокові пріоритети (2002–2003 роки); довгострокові пріоритети (2004–2007 роки).

Основні цілі адаптації законодавства включали: забезпечення відповідності міжнародним зобов'язанням; зближення національного законодавства з європейськими нормами; створення правового підґрунтя для європейської інтеграції України [5].

У 2004 році було прийнято Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до європейських нормативних стандартів, яка визначила стратегічні напрямки системної трансформації правового середовища держави.

Документ розглядав процес адаптації як багатоступеневу, послідовну діяльність, спрямовану на поступове наближення українського

законодавства до *acquis communautaire* Європейського Союзу.

Програма передбачала диференційований підхід до реалізації етапів впровадження: Перший етап мав чітко визначені часові межі – до завершення дії Угоди про партнерство та співробітництво. Наступні етапи мали гнучку структуру та залежали від: досягнутих результатів на попередніх етапах; поточної економічної ситуації в країні; політичної кон'юнктури; соціальних трансформацій; динаміки взаємовідносин між Україною та Європейським Союзом. Такий багатфакторний підхід забезпечував адаптивність та реалістичність процесу європейської інтеграції України [6]. Стратегія економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки визначала комплексний підхід до трансформації правової системи держави.

Ключові акценти документа були зосереджені на: необхідності адаптації законодавства України до європейських стандартів; трансформації національної системи права; модернізації правової культури; реформуванні судової та адміністративної практики.

Стратегія наголошувала на тому, що формування правового поля – це тривалий еволюційний процес, який неможливо штучно прискорити, але можна створити сприятливі умови для його реалізації.

Передбачалося три послідовні етапи впровадження:

Перший етап (2004–2005 роки): формування інституційних передумов; створення фінансового та організаційного підґрунтя; започаткування глибоких якісних перетворень у суспільстві.

Другий етап (2006–2009 роки): комплексна модернізація підприємств; впровадження структурно-інноваційної економічної моделі; демократизація суспільних процесів; упорядкування відносин власності.

Третій етап (2010–2015 роки): закріплення стійких темпів економічного зростання; підвищення добробуту населення; прискорена реалізація структурних завдань європейської інтеграції. Документ розглядав процес європейської інтеграції як послідовну, багатогранну трансформацію всіх сфер життєдіяльності держави [7].

Дванадцятий розділ Стратегії був присвячений інституційним перетворенням у сфері публічної служби та державного управління.

Стратегічні цілі реформування включали: підвищення дієздатності державних інституцій; забезпечення взаємоузгодженості законодавчої та виконавчої влади; демократизацію суспільних процесів; розвиток громадянського суспільства; створення передумов для європейської інтеграції.

Ключові очікувані результати реформи: запровадження прозорої та зрозумілої політич-

ної системи; чітке визначення повноважень державних інституцій; забезпечення успіху економічних перетворень.

Основні напрямки адміністративної реформи передбачали: демонтаж застарілої управлінської системи; впровадження принципів відкритості влади; забезпечення підзвітності перед суспільством; гарантування верховенства права; неухильне дотримання конституційних прав і свобод громадян; створення механізмів громадського контролю. Документ визначав трансформацію публічного управління як комплексний процес, спрямований на наближення до європейських демократичних стандартів [8].

У Стратегії економічного та соціального розвитку України «Шляхом європейської інтеграції» на 2004–2015 роки було визначено фундаментальну трансформацію публічного управління, що передбачала перехід від адміністративної моделі до сервісної, де влада розглядається як інструмент служіння суспільству. Документ окреслив комплексні реформи судової системи, виконавчої влади та публічної служби, спрямовані на децентралізацію, підвищення ефективності управлінських процесів, посилення захисту прав громадян та поступове наближення до європейських стандартів державного управління. Ключовими завданнями визначалося вдосконалення кадрового потенціалу, створення прозорої системи взаємодії між гілками влади та забезпечення якісних публічних послуг [7].

Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 [9] запровадила комплексний план реалізації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, безпосередньо орієнтований на трансформацію публічного управління.

У сфері державного управління план передбачав десять ключових короткострокових пріоритетів: реформування конституційного законодавства; модернізація судової системи; вдосконалення виборчого законодавства; системна боротьба з корупцією; комплексна реформа державного управління; трансформація енергетичного сектору; здійснення дерегуляції; реформування системи державних закупівель; оптимізація податкового механізму; впровадження зовнішнього аудиту.

Моніторинг виконання Угоди покладено на Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції. План містить 1943 завдання у 27 сферах, спрямованих на наближення українського законодавства до європейських стандартів. Щорічно Комітет асоціації оцінюватиме досягнутий прогрес, маючи можливість коригувати пріоритети та вносити необхідні доповнення [10, с. 208].

Процес європейської інтеграції України висуває підвищені вимоги до фахівців у сфері публічного управління, особливо щодо правотворчої діяльності. Трансформація законо-

давства потребує не лише глибоких професійних компетенцій, але й спеціалізованих знань європейського права, володіння англійською мовою та комплексного розуміння вітчизняного законодавства.

Нещодавно прийнятий Закон України «Про правотворчу діяльність» [11] запровадив два принципові механізми, що безпосередньо впливають на якість адаптації законодавства:

По-перше, кожен нормативно-правовий акт, спрямований на європейську інтеграцію, має містити чітке посилання на відповідні європейські правові документи у власній преамбулі. Це забезпечує прозорість та обґрунтованість законотворчого процесу.

По-друге, законопроекти повинні супроводжуватися детальною постатейною таблицею відповідності нормам європейського права (*acquis* ЄС). Такий підхід створює додаткові механізми контролю та гармонізації законодавства.

Запроваджені вимоги безпосередньо впливають на сферу публічного управління, підвищуючи рівень професійної підготовки державних службовців, створюючи системні стандарти правотворчості та забезпечуючи методологічну послідовність у процесі європейської інтеграції України [12, с. 179].

Постанова Верховної Ради України від 3 серпня 2022 року [13] стала визначальним кроком у вдосконаленні механізмів європейської інтеграції, безпосередньо впливаючи на систему публічного управління. Документ запровадив інноваційні підходи до законотворчої діяльності, зокрема обов'язкове надання таблиць відповідності актам законодавства ЄС, створення спеціалізованих підкомітетів у Верховній Раді, проведення додаткової експертизи законопроектів та посилення міжвідомчої координації. Ключові трансформації включали під-

вищення професійних компетенцій державних службовців, уніфікацію підходів до розроблення законодавчих актів та створення прозорих механізмів адаптації законодавства. Особливістю нововведень стало запровадження поглибленої процедури опрацювання законопроектів, посилення ролі Комітету з питань інтеграції України до ЄС та забезпечення системного підходу до гармонізації українського законодавства з європейськими стандартами [14].

Висновки. Ключовими викликами у сфері адаптації законодавства є: невідповідність чинних нормативно-правових актів України європейським стандартам публічного управління, що створює бар'єри для повноцінної інтеграції; відсутність уніфікованої методології гармонізації законодавства з урахуванням специфіки вітчизняної адміністративної системи; недостатній рівень інституційної спроможності органів публічної влади щодо впровадження європейських управлінських практик.

Подолання викликів у процесі адаптації є проведення глибокого аудиту чинних нормативно-правових актів з метою виявлення невідповідностей європейським вимогам. Створення міжвідомчої робочої групи з числа провідних вітчизняних та європейських експертів дозволить забезпечити науково обґрунтований підхід до трансформації законодавства. Забезпечити системну підготовку та перепідготовку кадрів, розширення програм стажування в європейських адміністративних інституціях, впровадження інноваційних освітніх програм з публічного управління та посилення мотиваційних механізмів професійного розвитку. Такий комплексний підхід забезпечить ефективну адаптацію законодавства, створить передумови для успішної європейської інтеграції та підвищення якості публічного управління в Україні.

Список використаних джерел:

1. Пархоменко Н.М. Гармонізація законодавства України з європейським та міжнародним правом: методи, етапи, види. *Часопис Київського університету права*. 2012. № 1. С. 338–342.
2. Коломоець Т.О. Адаптація інформаційного законодавства України до вимог ЄС як складова сучасного вітчизняного правотворчого процесу: монографія. Д.: НГУ, 2013. 164 с.
3. Про затвердження Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 (втрата чинності від 10.07.2015).
4. Про державні програми з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України на 2004–2007 роки : Указ Президента України від 13.12.2003 р. № 1433/2003 (втрата чинності від 10.07.2015).
5. Програма інтеграції України до Європейського Союзу : Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 (втрата чинності від 10.07.2015).
6. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. *Відомості Верховної Ради України*. 2004. № 29. Ст. 367.
7. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015 роки) «Шляхом Європейської інтеграції» / авт. кол. : А.С. Гальчинський, В.М. Гесць та ін. ; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань європ. інтегр. України. К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. 416 с.
8. Губанов О.О. Етапи адаптації українського законодавства у сфері публічної служби до *acquis communautaire* Європейського Союзу. *Науковий вісник Ужгородського національного університету*. 2017. № 44. С. 20–24.

9. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106.
10. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
11. Про правотворчу діяльність: Закон України від 24.08.2023 № 3354-IX. *Відомості Верховної Ради України*. 2023. № 93. ст.364.
12. Риндюк В.І., Кучинська О.Ю. Адаптація національного законодавства до права ЄС: досвід держав-членів та держав-кандидатів для України. *Науковий вісник Ужгородського Національного Університету*. 2024. № 1(82), С. 120–126.
13. Про деякі заходи щодо виконання зобов'язань України у сфері європейської інтеграції: Постанова Верховної Ради України від 29.07.2022 № 2483-IX.
14. Кустова С.М. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС: процеси, виклики та кращі практики. *Державне управління: удосконалення та розвиток*. 2024. № 4.