

II. Статус кандидата на вступ до Європейського Союзу: наслідки та наступні кроки для України



Адам Лазовський

кандидат юридичних наук, професор,
професор Вестмінстерської школи права Вестмінстерського
університету
(Лондон, Велика Британія)
професор-візитер Коледжу Європи (Натолін, Польща)
та Львівського національного університету імені Івана Франка
(Львів, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-5103-1232>
a.lazowski@westminster.ac.uk

Тетяна Комарова

докторка юридичних наук, професорка,
завідувачка кафедри права Європейського Союзу
Національного юридичного університету
імені Ярослава Мудрого
(Харків, Україна)
ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-7663-3264>
t.v.komarova@nlu.edu.ua



УДК 341.1:342.4

ПРИШВИДШЕННЯ ПРАВОВОГО НАБЛИЖЕННЯ В УКРАЇНІ ПІСЛЯ ПОДАННЯ ЗАЯВКИ НА ВСТУП ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

АНОТАЦІЯ. Після початку повномасштабного російського вторгнення Україна 28 лютого 2022 р. подала заявку на членство в ЄС. За кілька місяців Європейська Рада офіційно надала Україні статус держави-кандидатки. Це мало безліч наслідків, одним із яких є зобов'язання повністю наблизити українське законодавство до *acquis* ЄС. Задля того, щоб підготувати Україну до вступу в Союз, зусилля щодо наближення українського законодавства до *acquis* мають вийти за межі існуючих зобов'язань відповідно до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, Договору про Енергетичне Співтовариство та Угоди про спільний авіаційний простір. Таке пришвидшення у процесі наближення законодавства супроводжується додатковими складнощами. Наприклад, дотримання горизонтальних положень Договору про функціонування Європейського Союзу, що регулюють свободу внутрішнього ринку, потребує комплексної перевірки національного законодавства перед внесенням будь-яких законодавчих змін. Крім того, наближення законодавства до правових актів ЄС, які можуть застосовуватися лише з моменту набуття членства, має бути ретельно спланованим і розрахованим відповідно у часових межах. Правова система України має бути готовою до запозичення законодавства ЄС з усіма принципами, що регулюють правозастосування, включаючи пряме застосування регламентів ЄС. Хоча все це можливо, з цим потрібно по-

© Адам Лазовський, Тетяна Комарова, 2024

водитися обережно, особливо в країні, економіка та суспільство якої зазнали руйнівного впливу війни.

Ключові слова: адаптація законодавства; динамічне наближення; європейська інтеграція; передвступна політика ЄС; членство в Європейському Союзі; євроінтеграція; угода про асоціацію.

28 лютого 2022 р. за найдраматичніших обставин повномасштабного протиправного російського вторгнення Україна подала заявку на набуття членства в Європейському Союзі. Цей сміливий крок має багато наслідків. Як відомо, подання заявки на членство в ЄС є передусім політичним актом, хоча й має значні економічні та правові наслідки, особливо коли держава-претендент отримує статус кандидата. Останнє реалізувалося щодо України дуже швидко – 23 червня 2022 р. Відтоді, попри труднощі, українська влада продовжила необхідні реформи, щоб зробити наближення до Європейського Союзу реальністю, а не просто абстрактною метою. Тож метою цієї статті є аналіз правових наслідків нової траєкторії, на яку вийшла Україна у відносинах із ЄС. Зокрема, у наведеному нижче аналізі розглядається зобов'язання щодо наближення законодавства України до *acquis* ЄС. Як точку відліку докладно розглянемо існуючі зобов'язання України щодо узгодження із законодавством ЄС, які випливають із Угоди про асоціацію між Україною та ЄС¹ (далі – Угода про асоціацію), а також Енергетичного Співтовариства² та Угоди про спільний авіаційний простір³. Своєю чергою ми виходимо за межі існуючих двосторонніх і багатосторонніх рамок, щоб оцінити як заявка на членство в ЄС вплинула на прискорення швидкостей, коли справа дійшла до наближення українського законодавства. Незважаючи на розпливчасті правові підстави, Україна, безсумнівно, зобов'язана повністю наблизити своє внутрішнє законодавство до *acquis* ЄС. Це, як буде доведено, набагато тонший процес, ніж передбачалося умовами Угоди про асоціацію та відповідними правовими інструментами.

Правове наближення відповідно до існуючих угод між Україною та Європейським Союзом. За часів повномасштабної агресії Росії Україна перебуває у точці як ніколи реальної перспективи членства в Європейському Союзі та єдності із європейською сім'єю, яка водночас пов'язана з надскладним завданням наближення української правової системи до *acquis* ЄС. Наближення стало серйозним викликом, який показує рівень зрілості та готовності України, її державних органів, зокрема судової влади, до членства в

¹ Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text> (дата звернення 01.08.2024).

² Протокол про приєднання України до Договору про заснування Енергетичного Співтовариства, ратифікований Законом від 15.12.2010 № 2787-VI <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_a27#Text> (дата звернення 01.08.2024).

³ Угода між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони, про спільний авіаційний простір <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/984_004-21#Text> (дата звернення 01.08.2024).

наднаціональному утворенні, яким є ЄС. Адже ЄС – це неklasична міжнародна організація, яка заснувала та розвинула власний унікальний правовий порядок, в основу якого покладений такий феномен, як інтеграційне право, що акумулює у собі норми міжнародного права, національні правові традиції, а також, що є вельми принциповим, власні унікальні правові принципи (верховенства права ЄС і його прямої дії в національних правових порядках), які ставлять інтеграційне право в незалежне становище від інших правових систем.

Відносини України з Європейським Союзом і законодавче наближення почалися набагато раніше, ніж із набуттям чинності Угоди про асоціацію, яка стала безпрецедентним явищем для української правової системи. Здобувши незалежність у 1991 р., Україна першою із колишніх радянських республік уклала із Європейськими співтовариствами у 1994 р. Угоду про партнерство та співробітництво⁴ (далі – УПС). Незважаючи на цей важливий символічний крок, Угоду можна назвати доволі м'якою, оскільки вона не накладала жорстких зобов'язань щодо законодавчого наближення, а радше була політичним кроком назустріч. Незважаючи на лібералізацію торгівлі, Угода була стриманою щодо заснування зони вільної торгівлі.

Подібні угоди були укладені й з багатьма іншими незалежними державами, що виникли після розпаду СРСР, й ані з боку цих держав, ані з боку ЄС не було бажання поглиблювати двосторонні відносини, виходячи за базові рамки, які УПС мали запропонувати. На відміну від трьох балтійських держав, Україна не була винятком і на даному етапі історії була дуже розірваною у своєму бінарному виборі зближення із Заходом чи із Росією⁵.

УПС, зокрема її ст. 51, встановлювала, що важливою умовою посилення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є наближення українського законодавства до законодавства Співтовариства. Але було лише зобов'язання докласти найкращих зусиль. Інакше кажучи, Україна мала обов'язок діяти, а не досягати певного результату. Також Угодою було надано орієнтовний перелік сфер для законодавчого наближення, і це був фокус на *acquis* внутрішнього ринку.

У багатьох відношеннях положення про наближення (яке іноді називають клаузулою про наближення), про яке йдеться, не було унікальним та не з'явилося вперше в українському кейсі. Насправді це було стандартне положення, яке на той час можна було знайти в європейських угодах з країнами

⁴ Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text> (дата звернення 01.08.2024). Докладніше див: Ann Lewis (ed), *EU and Ukraine: Neighbours, Friends, Partners?* (London, Federal Trust 2002).

⁵ Науковий аналіз див: Christophe Hillion, 'Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union' [1998] 3 *European Foreign Affairs Review* 399.

Центральної та Східної Європи⁶, а пізніше також в угодах про стабілізацію та асоціацію з державами Західних Балкан⁷.

З приєднанням до ЄС Польщі, Словаччини та Угорщини у 2004 р. і Румунії у 2007 р. Україна стала сусідкою Європейського Союзу. Це не відразу сприяло оновленню двосторонніх договірних відносин. На той час ЄС приділяв більше уваги не цілеспрямованій співпраці з Україною, а розвитку відносин у рамках новоствореної Європейської політики сусідства (далі – ЄПС), а згодом і її регіонального виміру – Східного партнерства. ЄПС і Східне партнерство мали на меті створити політичне підґрунтя, за допомогою якого ЄС поширював би спільні європейські цінності серед “близького кола друзів” і сприяв політичній асоціації, а також економічній інтеграції з щойно розширеним Європейським Союзом⁸. З початку впровадження цих ініціатив базувалося на існуючих угодах ЄС із країнами, охопленими ЄПС / Східним партнерством. Це створило значну асиметрію, оскільки Україна, як і Молдова, Грузія та Вірменія, мала лише скромні УПС⁹, тоді як багато країн Середземномор’я, також охоплених ЄПС, мали угоди про вільну торгівлю з Європейським Союзом.

Реалізація цих ініціатив з Україною, Молдовою, Грузією та Вірменією стала основою для переговорів щодо майбутніх Угод про асоціацію. У випадку України, без перебільшення, це стало переломним моментом у її долі. Як і слід було очікувати, Росія сприйняла тісніше зближення з Європейським Союзом не схвально, оскільки вона продовжувала свої імперіалістичні спроби змусити учасників ЄПС приєднатися до Євразійського економічного союзу. Для досягнення цієї мети влада в Москві здійснила неабиякий тиск і змусила тогочасних очільників України та Вірменії в останню хвилину зробити реверс. У той час як Вірменія змінила курс без великої драми, в Україні цей крок спровокував революцію, яка увійшла в історію як Майдан 2.0, або Революція Гідності. Революція довела, що для більшості українців європейський вибір є незворотним і що вони здатні рішуче захищати європейські цінності. Підписання Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, остаточне набуття нею чинності та тимчасове її застосування перед цим поклало початок безпрецедентним економічним, політичним та правовим реформам в Україні.

⁶ Порівняльний аналіз положень про наближення у європейських угодах див: Adam Łazowski, ‘Approximation of Laws’, in A Ott and K Inglis (eds), *Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process* (The Hague, T.M.C. Asser Press 2002).

⁷ Див: David Phinnemore, ‘Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?’ [2003] 8 *European Foreign Affairs Review* 77.

⁸ Див: Adam Łazowski, ‘Where Do We Go from Here? EU Relations with the Eastern Partnership Avant Garde’ in W Douma, C Eckes, P Van Elsuwege, E Kassoti, A Ott, R A Wessel (eds), *The Evolving Nature of EU External Relations Law* (The Hague, Springer/TMC Asser Press 2021).

⁹ Хоча Угода про партнерство та співробітництво з Білоруссю була узгоджена, вона так і не набула чинності, як прямий наслідок диктатури Лукашенка. Про поточні та майбутні відносини ЄС з Білоруссю див: Maksim Karliuk, ‘The EU and Belarus. Current and Future Contractual Relations’, in S Lorenzmeier, R Petrov, C Vedder (eds), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood* (Heidelberg, Springer 2021).

Слід відмітити, що угоди про асоціацію вкрай різняться між собою¹⁰. Однак серед спільних ознак усіх угод про асоціацію можна виділити: особливі привілейовані відносини між ЄС та іншою країною; взаємні права та обов'язки; спільні дії та спеціальні процедури; особливі привілейовані відносини між ЄС та іншою країною; участь третьої країни у системі ЄС без повного інституційного залучення¹¹.

Прийнято виділяти “покоління” угод про асоціацію залежно від особливостей і ступеня інтеграції між сторонами¹². Так, угоди про асоціацію із Україною, Грузією та Молдовою відносять до “нового покоління” угод про асоціацію, які вирізняються комплексністю та обумовленістю.

Після набуття чинності Угодою про асоціацію між Україною та ЄС виникло багато міфів про те, що означає ця Угода. Наприклад, одним із таких міфів було те, що Угода про асоціацію є обіцянкою майбутнього членства в ЄС. Цьому міфу сприяла, з одного боку, преамбула Угоди, а з другого – той факт, що дійсно існують угоди про асоціацію, які відверто спрямовані на підготовку країн до членства в ЄС. Добрим прикладом є угоди про стабілізацію та асоціацію з державами Західних Балкан. Однак наразі лише Угода про стабілізацію та асоціацію між ЄС і Хорватією привела цю державу до членства. Більше того, як доводить Угода про асоціацію з Туреччиною, навіть якщо кінцевою точкою є членство в ЄС, приєднання не є гарантованим фіналом. У випадку України, хоча членство прямо не згадується, положення преамбули підтверджує, що: ‘Європейський Союз визнає європейські прагнення України і вітає її європейський вибір, у тому числі її зобов'язання розбудувати розвинуту й сталу демократію та ринкову економіку’¹³.

Тепер, коли Україна подала заявку на членство в ЄС, питання полягає не в тому, чи була в Угоді про асоціацію добре завуальована обіцянка вступу до ЄС, а в тому, чи має Угода про асоціацію тепер відображати саме цей факт, і, отже, чи має бути вона переглянута. На думку авторів, це не є обов'язковим. Прикладом для підтвердження цієї позиції може бути Європейська угода між ЄС і Польщею, яка містила лише односторонню заяву польської влади щодо напрямку руху до ЄС і це не завадило Європейській угоді слугувати інструментом приєднання до ЄС.

Вступ до Європейського Союзу тісно пов'язаний із виконанням певних умов та критеріїв. Це, хоча в іншому масштабі, стосується і ЄПС та Східно-го партнерства. Україна вже відчула смак правила обумовленості, оскільки

¹⁰ Див: Peter Van Elsuwege, Merijn Chamon, *The meaning of ‘association’ under EU law. A study on the law and practice of EU association agreements* (Brussels, European Parliament, 2019) <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU\(2019\)608861_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU(2019)608861_EN.pdf)> (accessed 01.08.2024).

¹¹ Формулювання цих ознак з'явилося в тому числі через тлумачення, надані Судом справедливості. Наприклад, у рішенні у справі 12/86 *Meryem Demirel v Stadt Schwäbisch Gmünd* ECLI: EU:C:1987:400 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61986CJ0012>> (accessed 01.08.2024).

¹² Див: Я Костюченко, ‘Еволюція укладання угод про асоціацію Європейським Союзом з третіми країнами та/або міжнародними організаціями: теоретичні та історичні аспекти’ [2017] 3 Журнал європейського і порівняльного права 20–2.

¹³ Угода про асоціацію (н 1).

воно закладено в самій Угоді про асоціацію, і це стане домінуючою темою в міру того, як Україна продовжить процес зближення. Преамбула Угоди про асоціацію однозначно встановлює:

політична асоціація та економічна інтеграція України з Європейським Союзом залежатиме від прогресу в імплементації цієї Угоди, а також від досягнень України в забезпеченні поваги до спільних цінностей і прогресу в наближенні з ЄС у політичній, економічній та правовій сферах¹⁴.

Задля цього сторони проводять безперервну оцінку прогресу у виконанні й впровадженні всіх заходів, які охоплюються Угодою, – тобто моніторинг (відповідно до ст. 476 Угоди про асоціацію). Від результатів цього моніторингу залежать наступні кроки щодо доступу до внутрішнього ринку ЄС, наприклад, до ринків державних закупівель чи до визнання свобод надання послуг.

Принциповим є й те, що обумовленість зав'язана не лише на результатах імплементації конкретних положень Угоди про асоціацію Україною, а й на ціннісних орієнтирах. Наприклад, ст. 478 Угоди закріплює, що порушення іншою стороною будь-якого з основних елементів цієї Угоди, визначених у ст. 2 цієї Угоди, може призвести до призупинення будь-яких прав чи обов'язків, передбачених положеннями цієї Угоди, зазначеними в розділі IV "Торгівля і питання, пов'язані з торгівлею". Звертаючись до ст. 2 Угоди, стає зрозумілим, що до основних елементів Угоди належать повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, а також повага до принципу верховенства права¹⁵. Це є нічим іншим, як закріпленням цінностей ЄС як обов'язкових стандартів для України, порушення яких стороною може призвести до призупинення зони вільної торгівлі – одного з головних здобутків Угоди¹⁶. Оскільки наразі Україна повністю охоплена політикою підготовки до вступу в ЄС, Європейська Комісія щороку проводить комплексний моніторинг¹⁷, який поширюється як на повагу цінностей ЄС, так і на дотримання *acquis* ЄС у всіх 35 переговорних розділах¹⁸.

¹⁴ Угода про асоціацію (н 1).

¹⁵ Щодо характеристики цінностей ЄС див: K L Schepelle, D V Kochenov, B Grabowska-Moroz, 'EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union' [2021] 39 Yearbook of European Law. 1–121.

¹⁶ Докладніше про значення цінності ЄС для України див: Т Комарова, 'Принцип суддівської незалежності як складова верховенства права та ключовий елемент Угоди про асоціацію' в *Права людини і демократія: зб. наук. статей за матеріалами IV наук.-практ. конф. з європ. права* (Харків 2023) 3–7.

¹⁷ У листопаді 2023 р. був опублікований перший Звіт про прогрес України в рамках Пакета розширення ЄС, див: Ukraine Report 2023 <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/ukraine-report-2023_en> (accessed 01.08.2024).

¹⁸ European Commission, 'Staff Working Paper. Analytical Report following the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council Commission Opinion on Ukraine's application for membership of the European Union' SWD (2023) 30 final <https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/bb61ea6d-dda6-4117-9347-a7191ecef3f_en?filename=SWD_2023_699%20Ukraine%20report.pdf> (accessed 01.08.2024).

Як уже згадувалося, Угода про асоціацію вимагає наближення українського законодавства до *acquis* ЄС. Відповідні положення спрямовані на забезпечення повної відповідності українських законів праву ЄС, а також на те, щоб ці закони повною мірою імплементувалися державними органами, включаючи суди.

Йдеться про застосування певного масиву права ЄС на території України без її членства в організації. Звичайно, формально ми не можемо говорити про екстериторіальність права ЄС, оскільки його норми не мають прямої дії для України, а Угода про асоціацію не створює спільного правового простору між сторонами¹⁹, а натомість норми вводяться шляхом прийняття внутрішньо національних правових актів. Така ситуація є доволі унікальною і, кажучи словами Хелен Ксантакі, ми маємо справу з “правовою трансплантацією”²⁰.

Взагалі, Угода про асоціацію між Україною та ЄС, яку умовно можна поділити на політичний та економічний блоки, на думку багатьох авторів є вельми амбітною саме в економічній сфері – вона передбачила заснування безпрецедентної поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі²¹. Її безпрецедентність полягає у тому, що на меті вона має поступову та часткову інтеграцію України до внутрішнього ринку ЄС на основі наближення українського законодавства до *acquis* ЄС²². Це якраз і досягається через положення про наближення (чи так звані клаузули, застереження щодо наближення), які порівняно із положеннями УПС є жорсткими та вимагають не лише дій, а передусім досягнення конкретних результатів.

Перелік нормативно-правових актів чи їх частин і граничні терміни для їх транспозиції в українську правову систему містяться у додатках до Угоди (за певними винятками²³). Така форма закріплення зобов’язань щодо наближення є доволі ефективною, оскільки обсяг зобов’язань представлено прозоро, що полегшує роботу державних службовців, відповідальних за адаптацію законодавства. Щоб підтвердити цю тезу, достатньо порівняти

¹⁹ Докладніше див: Adam Łazowski, ‘Enhanced Bilateralism and Multilateralism: Integration without Membership’ [2008] 45 CMLRev 1433.

²⁰ Helen Xanthaki, ‘Legal Transplants in Legislation: Defusing the Trap’ [2008] 57 International and Comparative Law Quarterly 659.

²¹ Guillaume Van der Loo, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: A New Legal Instrument for EU integration without Membership* (Leiden-Boston, Brill Nijhoff, 2016); Michael Emerson, Veronika Movchan (eds), *Deepening EU-Ukrainian Relations. What, why and how?* (Brussels, CEPS 2018).

²² R Petrov, ‘The EU-Ukraine Association Agreement as a General Framework of Contemporary EU-Ukraine Relations’ in H Richter (ed), *Competition and Intellectual Property Law in Ukraine* (Berlin-Heidelberg, Springer 2023).

²³ Одне з таких винятків – сфера права конкуренції, щодо якої перелік нормативних актів міститься також у тілі Угоди (див. ст. 256 Угоди про асоціацію). Щодо правового наближення у цій сфері див: Kseniia Smyrnova, ‘Europeanization’ of Competition Law in Ukraine’ in H Richter (ed), *Competition and Intellectual Property Law in Ukraine* (Berlin-Heidelberg, Springer 2023) 103–22; Kseniia Smyrnova, ‘Europeanization of Competition Law: Principles and Values of Fair Competition in Free Market Economy in the EU and Association Agreements with Ukraine, Moldova, and Georgia’, in S Lorenzmeier, R Petrov, C Vedder (eds), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood* (Heidelberg, Springer 2021).

Угоду про асоціацію між ЄС та Україною та Угоду про асоціацію з країнами Західних Балкан. Розпливчасті положення щодо правового наближення, закладені в балканській Угоді, часто роблять планування наближення законодавства схожим на риболовлю в темряві.

Також розміщення списків у додатках і надання органам асоціації повноважень оновлювати їх, полегшує необхідні перегляди порівняно із переглядами тіла Угоди. Це також сприяє динамізму Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, що відображає динамізм права ЄС як такого. Як відомо, сталість не є частиною правової ДНК ЄС. Цей динамізм про те, що у випадку зміни норми права ЄС додатки до Угоди можуть бути переглянуті, щоб правове наближення було актуальним. Наприклад, ч. 3 ст. 463 Угоди встановлює, що:

Із цією метою Рада асоціації може актуалізувати або вносити поправки до Додатків до цієї Угоди, враховуючи розвиток права ЄС і застосовних стандартів, які визначені у міжнародних документах та, на думку Сторін, безпосередньо стосуються цього, без шкоди для будь-яких конкретних положень, включених до Розділу IV (“Торгівля і питання, пов’язані з торгівлею”) цієї Угоди²⁴.

З формулювання випливає, що внесення змін у додатки не є обов’язком, а є дискрецією Ради Асоціації. Хтось може говорити про дискрецію України щодо цього. І тут велику роль відіграє прогресивність органів державної влади, що опікуються наближенням, та їх обізнаність у новелах права ЄС, що не відображені в Угоді про асоціацію. На нашу думку, ніщо не заважає Україні здійснювати наближення до нового законодавства ЄС, але при цьому має бути зважено доцільність і технічні можливості такого “перестрибування” (адже строки, визначені в додатках для апроксимації до конкретних актів ЄС, були встановлені з урахуванням економічних, технічних та інших можливостей держави ввести ці норми у свій правопорядок).

Варто підкреслити, що українській владі не потрібно чекати інформації від інституцій ЄС або запиту на перегляд Угоди відповідно до її ст. 463. Іншими словами, український уряд може прийняти рішення в односторонньому порядку продовжити наближення до новішого законодавства ЄС, особливо тепер, коли Україна стала державою-кандидаткою із дуже амбітним планом наближення. Легко уявити ситуацію, коли наближення до нового регламенту чи директиви ЄС принесе політичну користь у переговорах про вступ. Водночас ще раз підкреслимо, що слід зважити доцільність і технічні можливості такого ривка вперед. Простіше кажучи, наближення до нещодавно ухваленого законодавства ЄС може не бути бажаним рішенням, якщо воно виявиться більш обтяжливим для української бізнес-спільноти, ніж *acquis*, закріплене в Угоді про асоціацію. У будь-якому випадку національній владі необхідно стежити за розвитком законодавства ЄС, щоб мати можливість

²⁴ Угода про асоціацію (н 1).

зробити завчасну оцінку того, як триваючі перегляди законодавства ЄС можуть вплинути на імплементацію Угоди про асоціацію.

Окрім ст. 463 Угоди про асоціацію, яка забезпечує динамічне наближення, у частині Угоди про поглиблену та всеосяжну зону вільної торгівлі також передбачено *modi operandi* для динамічного наближення. Наприклад, ст. 3 Додатка XVII, який стосується таких секторів послуг, як фінансові послуги, телекомунікаційні послуги, поштові та кур'єрські послуги, послуги з міжнародних морських перевезень, передбачає, що сторона ЄС інформуватиме Україну та Комітет з питань торгівлі на постійній основі про всі нові законодавчі акти або зміни до законодавства ЄС у конкретному секторі. Комітет з питань торгівлі своєю чергою вносить протягом трьох місяців будь-який новий або змінений законодавчий акт ЄС до додатків до Угоди про асоціацію. З моменту, коли акт був доданий до додатків, Україна має імплементувати акт у національну правову систему у строк, визначений Комітетом з питань торгівлі. Як наслідок, Україна має менше простору для маневрів щодо адаптації в цій сфері порівняно зі сферами, які підпадають під загальну дію ст. 463 Угоди про асоціацію.

Ще одним прикладом є сфера енергетики, де зобов'язання розподілені між Угодою про асоціацію та Договором про Енергетичне Співтовариство²⁵. Відповідно до параграфів 1, 2 та 5 Додатка XXVII-A до Угоди про асоціацію Україна зобов'язана узгоджувати всі законодавчі пропозиції в енергетичному секторі із Європейською Комісією, а Європейська Комісія своєю чергою зобов'язана повідомляти Україну про всі зміни, що відбуваються в енергетичному законодавстві ЄС (це стосується навіть пропозицій щодо зміни енергетичного *aquis* ЄС).

Доречно нагадати, що як Угода про асоціацію, так і перспектива вступу до Європейського Союзу зумовлюють необхідність набагато більше, ніж просто прийняття нових нормативних актів. Хотілося б наголосити на важливості транспозиції не лише букви, а й духу права ЄС, що має виражатися не в суто буквальному перенесенні формальних конструкцій у правову систему України, а й у врахуванні українськими суб'єктами правотлумачної та правозастосовної практики ЄС.

Для будь-кого, хто знайомий із правом ЄС, цілком зрозуміло, що тлумачення наближених правил потрібно застосовувати не окремо, а як частину системи. Зважаючи на це, слід звертатися до наявних інструментів, що тлумачать вторинне законодавство ЄС, включаючи інструменти "м'якого права", звіти про досвід держав-членів у наближенні та застосуванні окремих законодавчих актів, а також прецедентне право Суду справедливості. Цікаво відзначити, що хоча Угода про асоціацію між Україною та ЄС не створює загальних зобов'язань у цьому відношенні, а й ст. 264 прямо вказує, що по-

²⁵ Договір про заснування Енергетичного Співтовариства <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_926#Text> (дата звернення 01.08.2024).

ложення про державну допомогу мають застосовуватися із використанням як джерела тлумачення, зокрема, відповідної судової практики Суду справедливості, а також відповідного вторинного законодавства, рамкових положень, керівних принципів та інших чинних адміністративних актів Союзу.

Тоді як такий широкий підхід є необхідним для впровадження інституту державної допомоги, можливо, з поданням заявки на членство в ЄС, його слід поширити й на інші сфери, охоплені Угодою про асоціацію. Беручи до уваги виклики щодо імплементації права ЄС в Україні, така смілива пропозиція може здатися такою, що межує із наївністю. Проте слід зазначити, що українське судочинство зайняло доволі активну проєвропейську позицію та успішно використовує як джерела тлумачення права ЄС рішення Суду справедливості ЄС та практику Європейської Комісії. Крім того, існує практика щодо прямого застосування положень Угоди про асоціацію²⁶.

Як уже згадувалося, двосторонні та багатосторонні відносини ЄС – Україна є ширшими, ніж Угода про асоціацію. Хоча деякі з додаткових угод не мають істотного значення щодо наближення законодавства, дві угоди справді є суттєвими. По-перше, з 2011 р. Україна є членом Енергетичного Співтовариства. Цю галузеву міжнародну організацію було створено насамперед для того, щоб служити засобом інтеграції держав Західних Балкан в енергетичну структуру ЄС. Однак тепер він поширився також на Україну, Молдову та Грузію. Договір про Енергетичне Співтовариство створює зобов'язання щодо наближення національного законодавства до *acquis* ЄС у сфері енергетики та доквілля, як зазначено в Угоді та додатках до неї. По-друге, у 2021 р. ЄС, його держави-члени та Україна підписали Угоду про спільний авіаційний простір. Коли ця стаття була завершена, Угода була тимчасово чинною, очікуючи на ратифікацію всіма державами – членами ЄС. Знову ж таки, перелік *acquis* ЄС щодо авіації, які потребують наближення, наведено в додатку до Угоди. Обидві ці угоди становлять *leges speciales* щодо Угоди про асоціацію.

Підсумовуючи цю частину дослідження, слід зробити висновок про те, чи досі підходять чинні міжнародні угоди між Україною та ЄС під сучасний кандидатський статус України. І наша відповідь – так, усі три обговорювані угоди: Угода про асоціацію, Договір про Енергетичне Співтовариство та Угода про спільний авіаційний простір мають продовжувати своє життя паралельно з процесом вступу. Додатки до них і надалі слугуватимуть маяками для навігації для української влади, коли мова заходить про планування заходів із наближення законодавства та їхнього виконання. Але водночас попереду великі зміни. Угода про асоціацію, ймовірно, продовжуватиме пе-

²⁶ Див: Т. Комарова, 'Практика Суду справедливості Європейського Союзу щодо угод про асоціацію: українські перспективи' *Угода про асоціацію як інструмент правових реформ в Україні: зб. ст. та тез наук. повідом. за матеріалами міжнар. конф.* (Харків, 2017) 76–84; R. Petrov, The Impact of the ECJ on the Legal System of Ukraine, in Arie Reich and Hans-W. Micklitz (eds), *The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries* (OUP, Oxford 2020) 173.

реорієнтовуватися на механізм підготовки до вступу. У цьому відношенні потребують уваги щонайменше три аспекти того, що ще має відбутися.

По-перше, незважаючи на існування механізмів внесення змін до Угоди про асоціацію та додатків до неї, які обговорювалися, наразі Угода та додатки не оновлювалися дуже динамічно, через що частина списків нормативних актів, що підлягають імплементації, застарілі. У той же час будь-які потенційні оновлення потрібно робити обережно. Такі зміни повинні враховувати стан української економіки, суспільні зміни, і насамперед вони не можуть підривати воєнні зусилля та післявоєнне відновлення України. Зважаючи на це, перегляд додатків слід робити з урахуванням різкої зміни обставин, дозволяючи регрес у частині деяких зобов'язань. Наприклад, враховуючи драматичний вплив війни на навколишнє середовище, включно з наслідками екологічних злочинів, вчинених російськими військами, важко уявити, щоб Україна повністю наблизилася та виконала свої зобов'язання, викладені в екологічному розділі Угоди про асоціацію. Великі зміни також можуть відбутися у двосторонніх інституціях ЄС – Україна. Як оголосила Європейська Комісія у своєму повідомленні про переглянута передвступну політику, установи, засновані на угодах про асоціацію, тепер, окрім участі у функціонуванні самих угод, також беруть участь у процесі вступу. Але якими будуть ці зміни – ще належить визначити.

Наближення до *acquis* ЄС як *conditio sine qua non* членства в Європейському Союзі. Як уже обговорювалося вище, Угода про асоціацію, Договір про Енергетичне Співтовариство та Угода про спільний авіаційний простір містять перелік нормативних актів ЄС, до яких Україна зобов'язана наблизити своє законодавство. Юридичний характер цих зобов'язань варіюється від суворого зобов'язання дотримуватися термінів імплементації до положень про максимальні зусилля. На відміну від колишніх УПС між Україною та ЄС або угод про стабілізацію та асоціацію з країнами Західних Балкан жодна з існуючих обов'язкових угод між Україною та ЄС не передбачає положення про горизонтальне наближення законодавства. Це цілком слушно викликає ключове питання – чи зобов'язана Україна як держава-кандидатка наближати своє законодавство за межами поточних зобов'язань, проаналізованих раніше? Можна стверджувати, що суто юридично такого обов'язку нема. Але водночас таке зобов'язання щодо горизонтального наближення випливає безпосередньо зі ст. 49 Договору про ЄС²⁷ (далі – ДЄС). Як би там не було, заявка на членство в ЄС та рішення Європейської Ради надати Україні статус кандидати запустили механізм ст. 49 ДЄС. Це означає, що для успішного завершення свого зближення Україна має відповідати критеріям членства, викладеним у ст. 49 ДЄС і додатково визначеним у Копенгагенських виснов-

²⁷ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/994_b06#Text> (дата звернення 01.08.2024).

ках, прийнятих Європейською Радою в 1993 р. Отже, щоб приєднатися до ЄС, Україні необхідно повністю наблизити національне законодавство до *acquis* ЄС. Єдиним винятком будуть окремі частини вторинного законодавства Союзу, на які поширюються перехідні періоди, регламентовані в акті про умови приєднання, який буде частиною договору про приєднання. Але ця інформація поки що не доступна для України.

Наближення до первинного права ЄС. Поки що зусилля України щодо наближення законодавства залишалися в основному поза межами первинного права ЄС. З поданням заявки на членство та початком переговорів про приєднання, які очікуються в найближчі роки, правове узгодження має бути розширено також і на первинні джерела права ЄС. Хоча це правда, що установчі договори ЄС, Хартія основоположних прав ЄС та інші первинні джерела будуть застосовуватися безпосередньо до України після вступу, необхідні деякі законодавчі зміни до того, як членство в ЄС матеріалізується. Це стосується, зокрема, положень Договору про функціонування Європейського Союзу²⁸ (далі – ДФЕС), які регулюють основи свобод внутрішнього ринку та є особливо важливими, коли у ЄС не існує актів вторинного права для гармонізації чи уніфікації внутрішніх законів. У цьому відношенні наближення законодавства не є простою справою. Як добре відомо та широко закріплено в праві ЄС, включаючи прецедентне право Суду справедливості, жодна зі свобод внутрішнього ринку ЄС не є необмеженою. Інакше кажучи, перешкоди або прямі обмеження вільного руху товарів, осіб, послуг, капіталу чи права заснування є допустимими за умови, що вони слугують законним цілям і відповідають критерію пропорційності. Тож перед вступом важливо провести скринінг національного законодавства на його відповідність принципам внутрішнього ринку, включаючи практику Суду справедливості ЄС. Як свідчить досвід, це ресурсозатратне завдання, яке потребує часу та наполегливості.

У загальному вигляді його можна провести в три основні етапи. Як точку відліку важливо прийняти дорожню карту для перевірки, яка може охоплювати необхідну законодавчу базу. Для ЄС завершення першого етапу може стати опорною позначкою того, що необхідно виконати як умову для відкриття переговорів по розділах про внутрішній ринок у рамках другого кластера переговорної системи ЄС. Другий етап включає широкомасштабну перевірку, за допомогою якої національні органи влади держави-кандидатки визначають національні заходи, які підпадають під дію відповідних положень ДФЕС (наприклад, ст. 34 ДФЕС), перевіряють, чи відповідають вони одному з винятків ДФЕС, а також чи відповідають вони критерію пропорційності. Успішна реалізація другого етапу вимагає глибоких знань принципів внутрішнього ринку, включаючи практику Суду справедливості ЄС.

²⁸ Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу з протоколами та деклараціями (н 27).

Важливо зазначити, що, залежно від свободи внутрішнього ринку, перевірка може не обмежуватися лише первинним законодавством ЄС, але також іноді має поширюватися на вторинне законодавство. Директива 123/2006 про послуги є прикладом у цьому відношенні. Нарешті, на третьому етапі, коли перевірка завершена, приймається рішення, які національні заходи необхідно переглянути або скасувати, а які можуть залишитися в силі як виправдані та пропорційні.

Само собою зрозуміло, що, навіть незважаючи на всі зусилля, не всі національні заходи вдасться впровадити на ранніх стадіях зближення. Деякі можуть просто залишитися поза увагою, що після того, як Україна набуде членство, може супроводжуватися ризиком серйозних судових процесів у національних судах. Польський приклад податкової дискримінації вживаних автомобілів, які підпадають під заборону, встановлену статтею 110 ДФЄС, може бути наочним²⁹. Складність процесу вступу робить такі випадки неминучими.

Наближення до вторинного права ЄС, яке не зазначено в існуючих угодах між Україною та ЄС. Наразі українська адміністрація та законотворці вже знайомі з наближенням законодавства до регламентів та директив ЄС. Адже додатки до Угоди про асоціацію (і, якщо на те пішло, до Договору про Енергетичне Співтовариство та Угоди про спільний авіаційний простір) наповнені переліками таких нормативно-правових актів. Однак, оскільки членство в ЄС наближається, до завдань додаються численні складнощі.

Почнемо з того, що існуюча практика, коли при наближенні не звертається увага на відмінність між регламентами та директивами ЄС, потребує фундаментальних змін. Хоча суто в контексті асоціації зрівняння цих двох правових інструментів мало переваги та було відкрито передбачено Угодою про асоціацію³⁰, але більше не відповідає меті, коли йдеться про вступ до ЄС. Регламенти та директиви ЄС мають різну правову природу. Згідно зі ст. 288 ДФЄС регламенти ЄС підлягають прямому застосуванню в державах-членах, і, відповідно до прецедентної практики Суду справедливості, національні закони не можуть повторювати регламенти ЄС, а їхня роль є вкрай обмеженою³¹. Вони можуть існувати лише у тих випадках, коли існують прогалини у праві ЄС або для полегшення прямого застосування регламентів. Отже, багато діючих і майбутніх українських законів і підзаконних актів, які наближають національне законодавство до норм ЄС,

²⁹ Див: C-313/05 *Maciej Brzeziński v Dyrektor Izby Celnej w Warszawie* ECLI:EU:C:2007:33 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:62005CJ0313>> (accessed 01.08.2024). Коментар до рішення: Adam Łazowski, 'Half Full and Half Empty Glass: the Application of EU Law in Poland (2004–2010)' [2011] 48 CMLRev 503.

³⁰ Наприклад, ст. 2 Додатка XVII до Угоди про асоціацію передбачає, що 'акт, що відповідає регламенту чи рішенню ЄС, як такий є частиною внутрішнього правового порядку України'.

³¹ Див. рішення Суду справедливості у справі 39/72 *Commission of the European Communities v Italian Republic* ECLI:EU:C:1973:13 <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61972CJ0039>> (accessed 01.08.2024).

мають бути скасовані з дати вступу до ЄС. Вони будуть замінені прямо застосованими регламентами ЄС, які до моменту вступу мають бути опубліковані українською мовою в спеціальному виданні Офіційного вісника ЄС.

Відповідність регламентам ЄС може становити складнощі на кількох рівнях. Як приклад, можна навести законодавство ЄС щодо судової співпраці у цивільних і комерційних справах. Переважно ця сфера регулюється регламентами ЄС, які будуть прямо застосовуватися в Україні після приєднання до Союзу. Однак, як свідчить нещодавня самоперевірка, проведена Міністерством юстиції України, на певному етапі перед вступом потрібно буде перевірити, чи українське законодавство потребуватиме змін для сприяння прямому застосуванню відповідних регламентів ЄС. Регламенти ЄС, які майже повністю самовиконувані, можуть супроводжуватися достатньою кількістю прецедентної практики Суду справедливості, яку не можна ігнорувати. Наприклад, Регламент 261/2004 про компенсацію за затримки та скасування рейсів був доповнений дуже широкою судовою практикою Суду справедливості. Це також необхідно враховувати, коли Україна докладає зусиль щодо наближення.

На відміну від регламентів ЄС, директиви не мають прямого застосування, а завжди вимагають транспозиції в національне законодавство. У цьому відношенні заявка на членство в ЄС не дуже змінює ситуацію, оскільки як у контексті асоціації, так і членства застосовується та сама методологія наближення законодавства. Однак вступ до ЄС принесе в цьому відношенні одну велику якісну зміну – українські закони та підзаконні акти, які імплементують директиви ЄС, більше не будуть правовими трансплантатами, оскільки вони стануть офіційними заходами транспозиції, про які необхідно нотифікувати Європейську Комісію.

Оскільки зобов'язання щодо наближення тепер поширюється на *acquis* ЄС у повному обсязі, слід звернути увагу й на інші правові інструменти ЄС, а не лише на регламенти та директиви ЄС. По-перше, всупереч загальному формулюванню ст. 288 ДФЄС такі акти ЄС, як рішення, не завжди є індивідуальними актами, схожими на адміністративні рішення, відомі з національних правових систем. Навпаки, деякі рішення ЄС застосовуються *erga omnes*, тому потребують наближення законодавства. По-друге, у сфері кримінального права багато долісабонських актів залишаються в силі та потребують транспозиції в українське законодавство. Це, зокрема, стосується рамкових рішень ЄС, які в період між Амстердамським і Лісабонським договорами залишалися ключовими правовими інструментами кримінального права ЄС³². Беручи до уваги схожість між директивами та рамковими рішеннями ЄС, для забезпечення відповідності необхідно буде дотримувати

³² Див: Adam Łazowski, Bartłomiej Kurcz, 'Two Sides of the Same Coin? Framework Decisions and Directives Compared' [2006] 25 Yearbook of European Law 177; Matthias J Borgers, 'Implementing framework decisions' [2007] 44 CMLRev 1361.

тися тієї самої методології наближення. Це стосується й головного інструменту кримінального права ЄС – Європейського ордеру на арешт, до якого буде важко наблизити українську правову систему. По-перше, йдеться про механізм швидкої екстрадиції, заснований на співпраці між судами, без залучення політичних інституцій (як у випадку з традиційною екстрадицією). По-друге, екстрадиція власних громадян потребуватиме перегляду ст. 25 Конституції України³³.

Також більше уваги потрібно буде приділяти інструментам “м’якого права” ЄС, які можуть приймати різноманітні форми, не кажучи вже про їхні різноманітні функції. Як уже зазначалося, врахування плідної прецедентної практики Суду справедливості ЄС є *conditio sine qua non*.

На цьому етапі аналізу необхідна остаточна точка. Хоча дуже спокусливо планувати та продовжувати наближення правопорядків у прискореному режимі, це не завжди може бути оптимальним рішенням. Як уже згадувалося, великий масив вторинного законодавства ЄС може бути транспоновано через юридичну трансплантацію, ідеально діючи, навіть задовго до вступу. Однак у випадку багатьох інших нормативних актів ЄС їх застосування нерозривно пов’язане з членством в Союзі. Інакше кажучи, вони можуть почати застосовуватися лише тоді, коли країна стане членом ЄС, тому немає сенсу наближувати національне законодавство, коли вступ до ЄС не є питанням наступного року.

Висновки. Наближення національного законодавства України до *acquis* ЄС почалося майже із моменту отримання нею незалежності від Радянського Союзу. Уже на початку своєї державності Україна уклала УПС, яка передбачала загальне зобов’язання докладати всіх зусиль для наближення у вибраних сферах права ЄС, перелічених у п. 2 ст. 51 УПС. Хоча це положення належить нині минулій епосі, воно мало певне значення, навіть хоча через безліч юридичних і політичних причин наближення законодавства не завжди було успішним. Багато що залежало від простого факту з глибокими наслідками – багато років Україна та її суспільство розривалися між зближенням із Заходом і Сходом. Угода про асоціацію між Україною та ЄС схилила центр тяжіння на Захід. Відтоді Україна перейшла до адаптації свого законодавства до *acquis* ЄС. Після повномасштабного російського вторгнення Україна зробила остаточний вибір і подала заявку на членство в ЄС. Як стверджується в цій статті, це означає, що механізм наближення законодавства було прискорено. Водночас цей процес пов’язаний із багатьма складнощами. У непростий для українського суспільства та його бізнес-спільноти час нам чекає багато змін, тож до правового наближення та кроків, що ведуть до вступу в Європейський Союз, потрібно підходити зважено.

³³ Конституція України від 28 червня 1996 р. <<https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#Text>> (дата звернення 01.08.2024).

Процес наближення законодавства України до *acquis* ЄС вимагає системного підходу, що включає скринінг національного законодавства, його адаптацію та імплементацію відповідно до принципів права ЄС. Окрім конкретних зобов'язань, що випливають з існуючих угод, таких як Угода про асоціацію, Україна має також зосередитись на горизонтальному наближенні до *acquis* ЄС, що стосується основних свобод внутрішнього ринку та інших аспектів первинного та вторинного права ЄС. Процес правового наближення супроводжується значними викликами, зокрема у сфері екології, енергетики та інституційного наближення, реформи публічної адміністрації, особливо в умовах війни та післявоєнного відновлення України.

Актуальна практика наближення законодавства потребує змін, особливо щодо різниці між регламентами та директивами ЄС. Регламенти ЄС мають пряму дію, тому національні закони, які їх повторюють, мають бути скасовані. Директиви ж потребують транспозиції в національне законодавство, а українські закони, які їх імплементують, стають офіційними заходами транспозиції після вступу до ЄС. Звернення уваги на інші правові інструменти ЄС, такі як рішення та рамкові рішення, є необхідним. Також важливо враховувати інструменти “м'якого права” ЄС та прецедентну практику Суду справедливості ЄС. Процес наближення законодавства є ресурсозатратним і потребує часу та наполегливості. Не всі національні заходи можуть бути впроваджені на ранніх стадіях зближення, що може призвести до судових процесів після вступу до ЄС. Незважаючи на труднощі, наближення законодавства є критичним кроком для інтеграції України в ЄС, що потребує системного підходу та координації на всіх рівнях законодавчого процесу.

Для успішного виконання зобов'язань з наближення законодавства необхідне ретельне планування, динамічний підхід до оновлення кроків з виконання індикаторів у кожному з переговорних розділів, а також врахування новел права ЄС. Вступ до ЄС буде супроводжуватись перехідними періодами для наближення національного законодавства до вимог ЄС, що дасть змогу поступово інтегрувати Україну до внутрішнього ринку ЄС. У підсумку правове наближення України до *acquis* ЄС є критично важливим і комплексним процесом, який потребує збалансованого підходу, зважаючи на поточні виклики та перспективи членства в ЄС.

REFERENCES

Bibliography

Authored books

1. Van der Loo G, *The EU-Ukraine Association Agreement and Deep and Comprehensive Free Trade Area: A New Legal Instrument for EU integration without Membership* (Leiden-Boston, Brill Nijhoff 2016).
2. Van Elsuwege P, Merijn Chamon, *The meaning of ‘association’ under EU law. A study on the law and practice of EU association agreements* (Brussels, European Parliament 2019) <<https://www.eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52019VI0001>>

[www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU\(2019\)608861_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/608861/IPOL_STU(2019)608861_EN.pdf) (accessed 01.08.2024).

Edited books

3. Emerson M, Veronika Movchan (eds), *Deepening EU-Ukrainian Relations. What, why and how?* (Brussels, CEPS 2018).
4. Karliuk M, 'The EU and Belarus. Current and Future Contractual Relations', in S Lorenzmeier, R Petrov, C Vedder (eds), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood* (Heidelberg, Springer 2021).
5. Łazowski A, 'Approximation of Laws', in A Ott and K Inglis (eds), *Handbook on European Enlargement. A Commentary on the Enlargement Process* (The Hague, T.M.C. Asser Press 2002).
6. Łazowski A, 'Where Do We Go from Here? EU Relations with the Eastern Partnership Avant Garde' in W Douma, C Eckes, P Van Elsuwege, E Kassoti, A Ott, R A Wessel (eds), *The Evolving Nature of EU External Relations Law* (The Hague, Springer/TMC Asser Press 2021).
7. Petrov R, 'The EU-Ukraine Association Agreement as a General Framework of Contemporary EU-Ukraine Relations' in H Richter (ed), *Competition and Intellectual Property Law in Ukraine* (Berlin-Heidelberg, Springer 2023).
8. Petrov R, 'The Impact of the ECJ on the Legal System of Ukraine', in Arie Reich and Hans-W. Micklitz (eds), *The Impact of the European Court of Justice on Neighbouring Countries* (OUP, Oxford 2020) 173.
9. Smyrnova K, 'Europeanization of Competition Law: Principles and Values of Fair Competition in Free Market Economy in the EU and Association Agreements with Ukraine, Moldova, and Georgia', in S Lorenzmeier, R Petrov, C Vedder (eds), *EU External Relations Law. Shared Competences and Shared Values in Agreements Between the EU and Its Eastern Neighbourhood* (Heidelberg, Springer 2021).
10. Smyrnova K, 'Europeanization' of Competition Law in Ukraine' in H Richter (ed), *Competition and Intellectual Property Law in Ukraine* (Berlin-Heidelberg, Springer 2023) 103–22.

Journal articles

11. Borgers M J, 'Implementing framework decisions' [2007] 44 CMLRev 1361.
12. Hillion C, 'Partnership and Cooperation Agreements between the European Union and the New Independent States of the Ex-Soviet Union' [1998] 3 European Foreign Affairs Review 399.
13. Łazowski A, 'Enhanced Bilateralism and Multilateralism: Integration without Membership' [2008] 45 CMLRev 1433.
14. Łazowski A, 'Half Full and Half Empty Glass: the Application of EU Law in Poland (2004-2010)' [2011] 48 CMLRev 503.
15. Łazowski A, Kurcz B, 'Two Sides of the Same Coin? Framework Decisions and Directives Compared' [2006] 25 Yearbook of European Law 177.
16. Phinnemore D, 'Stabilisation and Association Agreements: Europe Agreements for the Western Balkans?' [2003] 8 European Foreign Affairs Review 77.
17. Schepelle K L, Kochenov D V, Grabowska-Moroz B, 'EU Values Are Law, after All: Enforcing EU Values through Systemic Infringement Actions by the European Commission and the Member States of the European Union' [2021] 39 Yearbook of European Law 1–121.
18. Xanthaki H, 'Legal Transplants in Legislation: Defusing the Trap' [2008] 57 International and Comparative Law Quarterly 659.
19. Kostychenko Ya, 'Evolutsiia ukladannia uhod pro asotsiatsiiu yevropeiskym Soiuzom z tretimy krainamy ta/abo mizhnarodnymy orhanizatsiiami: teoretychni ta istorychni aspekty' [2017] 3 Zhurnal yevropeiskoho i porivnialnoho prava 20–22.

Conference papers

20. Komarova T, 'Praktyka Sudu spravlyvosti Yevropeiskoho Soiuzu shchodo uhod pro asotsiatsiiu: ukrainski perspektyvy' *Uhoda pro asotsiatsiiu yak instrument pravovykh reform v Ukraini: zb. st. ta tez nauk. povidom. za materialamy mizhnar. konf.* (Kharkiv 2017) 76–84.
21. Komarova T, 'Pryntsyp suddivskoi nezalezhnosti yak skladova verkhovenstva prava ta kliuchovi element Uhody pro asotsiatsiiu' v *Prava liudyny i demokratiia: zb. nauk. statei za materialamy IV nauk.-prakt. konf. z yevrop. prava* (Kharkiv 2023) 3–7.

Adam Łazowski
Tetyana Komarova

SWITCHING GEAR: LAW APPROXIMATION IN UKRAINE AFTER APPLICATION FOR EU MEMBERSHIP

ABSTRACT. After the start of the full-scale Russian invasion, Ukraine applied for EU membership on February 28, 2022. In a few months, the European Council officially granted Ukraine the status of a candidate state. This had many consequences, one of which is the obligation to fully approximate Ukrainian legislation to the EU acquis. In order to prepare Ukraine for joining the Union, efforts to bring Ukrainian legislation closer to the acquis should go beyond existing obligations under the Ukraine – EU Association Agreement, the Energy Community Treaty, and the Common Aviation Area Agreement. Such acceleration in the process of approaching legislation is accompanied by additional difficulties. For example, compliance with the horizontal provisions of the Treaty on the Functioning of the European Union, which regulate the freedoms of the internal market, requires a comprehensive review of national legislation before introducing any legislative changes. In addition, approximation of legislation to EU legal acts, which can be applied only from the moment of membership, must be carefully planned and timed. The legal system of Ukraine must be ready to borrow EU legislation with all principles governing law enforcement, including the direct application of EU regulations. While all this is possible, it must be handled with care, especially in a country whose economy and society have been ravaged by war.

KEYWORDS: legislative adaptation; dynamic approximation; European integration; EU pre-accession policy; membership in the European Union; European integration; Association Agreement.