УДК 342(477)

Ю.С. ШЕМШУЧЕНКО, *академік НАН України,*
академік АПрН України

ТЕОРЕТИЧНІ ПРОБЛЕМИ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПРАВОМ

Глобалізація суспільного життя в останні десятиріччя загострила питання про гармонізацію різних правових систем. Стало ясно, що держави багато втрачають, якщо діють розрізнено, не дотримуючись загальних правил, вироблених в процесі розвитку цивілізації.

Але гармонізація систем національного і європейського права не може здійснюватися механічно. По-перше, продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни. По-друге, кожна країна має багато особливостей, які слід оберігати і не втрачати в ході інтеграційних процесів. По-третє, ще не вироблено універсальних організаційних механізмів гармонізації відповідних правових систем. Крім того, мають місце істотні недоліки в теоретичному розв'язанні відповідних проблем, що стримує їх практичне рішення. На деяких з цих проблем ми й зупинимося.

Поняття європейського права

Навколо нього ведеться багато дискусій як в нашій країні, так і за кордоном. Обґрунтовується необхідність прийняття Конституції Європи, висуваються пропозиції щодо створення єдиної для Європи судової системи.

Зараз уже загальновизнано, що європейське право подібне до міжнародного, але не тотожне йому. Головна відмінність полягає в тому, що міжнародне право не є юридично обов'язковим для держав. Наприклад, в Україні тільки ратифіковані Верховною Радою України міжнародні договори стають частиною національного законодавства. Що стосується права Європейського Союзу, то його директиви є обов'язковими для держав-членів, тобто мають пріоритет перед національним законодавством.

Але чи можна ставити знак рівності між правом Європейського Союзу і європейським правом? Частина фахівців на це питання відповідає позитивно. Але є й інша точка зору. У більш широкому плані під європейським правом мається на увазі не тільки право Європейського Союзу, але й інших міжнародних європейських організацій, зокрема Ради Європи. На мій погляд, ця позиція має суттєві переваги. У той же час можна говорити про право Європейського Союзу як складову частину європейського права. Останнє не є однорідним. Не всі акти, не всіх міжнародних європейських організацій є обов'язковими для держав-членів. Але всі акти мають щось те, що об'єднує їх у загальну систему. Це, передусім, спільні інтереси людей, що проживають на європейському континенті.

За характером джерел європейське право класифікують як первинне і вторинне. До першого відносяться, зокрема, засновницькі договори, що відіграють роль основних законів: Договір про Європейське економічне співтовариство 1957 р., Договір про створення Європейського товариства з атомної енергії 1957 р., Маастрихтський договір 1992 р., Амстердамський договір 1997 р., Ніццький договір 2002 р. та ін. Вторинне право – це акти, що приймаються органами міжнародних європейських організацій в порядку реалізації і конкретизації актів первинного права. Масив цих актів права істотно більший, ніж масив актів первинного права. До них, зокрема, відносяться конвенції, рішення, директиви, регламенти, рекомендації, рішення Європейського суду та ін. Їх кількість на сьогодні обчислюється сотнями тисяч. Європейський Союз ще в 1995 р. видав перелік і опис 800 найбільш важливих його актів, так звану "Білу книгу по підготовці асоційованих країн Центральної і Середньої Європи до вступу у внутрішній ринок Європейського Союзу". На жаль, це видання і досі не перекладено на українську мову.

© Науково–дослідний центр правової інформатики
Академії правових наук України

Юридична термінологія

Початковим пунктом гармонізації законодавства України з європейським правом є уніфікація термінології, що використовується в цих двох правових системах. Без цього важко досягти взаєморозуміння у правовій сфері.

На жаль, сьогодні ми говоримо з Європою на різних мовах. Візьмемо, наприклад, сферу екології. Практично всі міжнародні європейські організації після Стокгольмської конференції ООН з навколишнього середовища 1972 р. перейшли в регулюванні екологічних відносин на концепцію навколишнього середовища (environmen). Це ж зробило і багато європейських держав. Але не Україна. У нашому законодавстві вживаються в значенні навколишнього середовища терміни “природа”, “природне навколишнє середовище” і деякі інші. Ми маємо Закон України “Про охорону навколишнього природного середовища” 1991 р., а відповідний державний орган називається Міністерством екології і природних ресурсів України. Науково-дослідний інститут екології – це зрозуміло, а стосовно міністерства – ні. Чому б його не назвати Міністерством охорони навколишнього середовища України?

Або візьмемо сферу енергетики. У директивах Європейського Союзу вживається термін “транзит електроенергії”. У наших нормативно-правових актах замість цього терміну вживається “транзит товарів”, хоч це далеко не одне і те ж.

Отже, процес гармонізації законодавства потрібно починати з юридичної термінології. Для цього потрібні відповідні організаційні структури. Спроба розв'язання цього питання була зроблена в середині 1990-х років шляхом створення Термінологічної комісії при Президентові України.

Однак це питання, як і багато яких інших наших корисних починань, не було доведене до кінця. Комісія виявилася не укомплектованою підготовленими кадрами, без чіткої програми діяльності. Тому результатом її роботи, який найбільше запам'ятався, стала пропозиція писати слово "Київ" на англійській мові як "Kyiv, "а не "Kiev". Європа, звісно, до цього не прислухалася.

У 1999 р. Термінологічна комісія, не виправдавши сподівань, була ліквідована. Зараз цими питаннями безпосередньо ніхто не займається. Частково вони вирішуються в рамках загальної експертизи проектів законів і інших нормативно-правових актів.

Проблема юридичної термінології – це передусім наукова проблема. У зв'язку з цим, на нашу думку, доцільно створити в системі НАН України спеціальний Центр правової термінології, підключивши до його роботи спеціалістів-мовознавців і юристів. Потрібно також серйозну увагу приділити підготовці фахівців в галузі юридичної термінології.

До термінологічних проблем відноситься і уточнення поняття або визначення об'єму поняття “гармонізація законодавства”. У вітчизняній юридичній науці і практиці дане поняття також часто називають “адаптацією”, “імплементацією”, “апроксимацією” і т. д. Таке змішання понять не може бути виправданим з точки зору наукових підходів.

На мій погляд, найбільш широким і виправданим є поняття гармонізації законодавства України з європейським правом. Гармонізація дозволяє в м'якій формі приводити різні правові системи до загальноприйнятих вимог. При цьому гармонізуватися має не тільки національне законодавство по відношенню до європейського права, але і останнє – з національним законодавством. Адже саме національне законодавство є джерелом розвитку європейського права.

Покажемо це на прикладі. Конституції України, Російської Федерації, Білорусі, Казахстану і деяких інших пострадянських держав закріпили право людини на безпечне (сприятливе) навколишнє середовище. Теоретична концепція цього права була вироблена спільними зусиллями вчених-екологів відповідних держав. “Старі” конституції більшості країн Європи не закріплюють такого права. Немає такого права і в Конвенції про захист прав людини і основних свобод.

Очевидно, настав час європейському законодавцю сприйняти норму національного законодавства, що встановлює права громадян на безпечне (сприятливе) навколишнє середовище, і закріпити її на загальноєвропейському рівні, тобто гармонізувати національну і європейську системи права. Це, в свою чергу, сприяло б закріпленню даного права і в конституціях тих держав, в яких воно ще не зафіксоване.

© Науково–дослідний центр правової інформатики
Академії правових наук України

Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу

На відміну від гармонізації, адаптація – це в основному процес «з одностороннім рухом». Мова йде про приведення національного законодавства у відповідність з вимогами законодавства Європейського Союзу. Іншими словами, кожний, хто вступає в цей Союз, має грати за його правилами.

Загальнополітичні передумови адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначені Угодою про партнерство і співпрацю між Україною і Європейськими Співтовариствами і їх державами-членами від 14 червня 1994 р. У серпні 2000 р. була створена Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Державним органом, безпосередньо відповідальним за адаптацію, є Міністерство юстиції України.

У цей час відповідні роботи здійснюються на основі концепції Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, схваленою Верховною Радою України 21 жовтня 2002 р. Відповідно до цієї Концепції адаптація в даній сфері – це поетапне прийняття і впровадження нормативно-правових актів України, розроблених з урахуванням законодавства Європейського Союзу.

Метою Загальнонаціональної програми є створення законодавчого поля для входження України в Європейський Союз. Ця програма формується на основі правової і євроінтегрованої політики України загалом і направлена на забезпечення раціонального використання наукового потенціалу, матеріальних і фінансових ресурсів для створення сучасної правової системи з метою вирішення комплексу поточних і перспективних задач розвитку України як незалежної демократичної держави з ринковою економікою. Загальнодержавна програма має забезпечити системність, комплексність і узгодженість розвитку процесу адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу.

Прийняття програми – питання часу, але в будь-якому випадку процес адаптації законодавства – це не разовий акт, а процес перманентний. На нього впливають не тільки матеріальні, технічні та інші чинники, але й готовність суспільства до прийняття тих або інших рішень. Пригадаємо, наприклад, скільки часу було потрібно для того, щоб привести наше кримінальне законодавство у відповідність з Конвенцією про захист прав людини і основних свобод з питання застосування смертної кари в Україні.

Особливо складною є проблема гармонізації європейського права з національними законодавствами, коли правові колізії торкаються конституцій відповідних держав. Адже конституції забезпечені додатковими гарантіями проти внесення в них частих змін і доповнень.

Конституція України, наприклад, закріпила інститут єдиного громадянства. А ось Європейська конвенція про громадянство, прийнята через рік після неї, передбачила випадки подвійного громадянства (для громадян різних країн при вступі в шлюб, для їх дітей). У наявності колізія, що стосується правового статусу особистості. Усувати її треба. Ми не можемо ратифікувати цю конвенцію в повному об'ємі до внесення змін в Конституцію. А це, як показав досвід з квітневим референдумом 2000 р., досить складний процес. Принаймні, з 1996 р., коли була прийнята діюча Конституція, в неї ще не вносилися ніякі зміни і доповнення.

За оцінками, що є, Україні необхідно адаптувати до права Європейського Союзу приблизно 3 тисячі нормативних актів тільки економічного характеру. Для цього буде потрібне їх глибоке вивчення з урахуванням того, що законодавство ЄС – не застигле, а є динамічною системою. Потрібні також пропозиції для законодавця, спрямовані на стабілізацію національного законодавства, щоб уберегти його від частих змін в майбутньому.

На певні роздуми в цьому відношенні наводять результати виконаного в 2002 р. під егідою Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України тендерного проекту щодо адаптації енергетичного законодавства України до законодавства Європейського Союзу (замовник – Мінпаливенерго України). До виконання цього проекту були залучені співробітники інституту, а також юридичної фірми “ЮрЕнерго-Консалтінг”, компанії “ТрансЕнергоКонсалтінг”, Центру енергетичного і ядерного права.

© Науково–дослідний центр правової інформатики
Академії правових наук України

Були вивчені сотні директив Європейського Союзу і акти українського енергетичного законодавства. Ми дійшли наступних висновків:

По-перше, в більшості випадків нема істотних розходжень між нашим законодавством і законодавством Європейського Союзу.

По-друге, в багатьох випадках наше законодавство більш деталізоване і конкретизоване, ніж законодавство ЄС (наприклад, в частині штрафних санкцій за порушення поставки матеріальних цінностей в державний резерв).

По-третє, із загальної кількості приблизно 20 відсотків актів потребують узгодження з відповідними директивами Союзу.

І, нарешті, проблема полягає не стільки в такому узгодженні, скільки у внутрішній систематизації нашого законодавства про використання електричної і атомної енергії, вугілля, нафти і газу. Це можна зробити шляхом розробки і прийняття Енергетичного кодексу України.

Потребує уніфікації і система українського екологічного законодавства. Як можна гармонізувати його з європейським правом, якщо у нас зараз діють закони, які по-різному визначають право власності на природні ресурси? При цьому ці закони нерідко суперечать положенням Конституції України з цього питання. В зв'язку з цим назріла проблема розробки та прийняття Екологічного кодексу України.

Питання про гармонізацію національного права з європейським тісно пов'язане і ще з однією проблемою – порівняльного вивчення правового досвіду різних країн. Цей досвід надзвичайно багатий, і задача полягає в тому, щоб розумно ним скористатися. Передумовами для цього є історична, географічна, природна, культурологічна і економічна близькість відповідних країн. У зв'язку з цим, сумнівною, на мій погляд, була спроба використати голландський досвід при підготовці проекту Цивільного кодексу України. Адже був Модельний цивільний кодекс для країн СНД, який більше, ніж багатотомний Цивільний кодекс Голландії, відповідає нашим потребам.

Роль методу порівняльного правознавства істотно зросла. Зараз жоден певною мірою значний законопроект не приймається без урахування того, як це зроблено у сусідів. Причому в орбіту вивчення включаються не тільки самі закони. Предметом порівняльного аналізу виступають норми права, правові інститути, юридичні поняття і терміни, правові концепції.

Нам також необхідно розширювати застосування методу порівняльного правознавства. З цією метою в 2002 році в Інституті держави і права ім. В.М. Корецького НАН України створено спеціальний науковий центр. Ми ведемо переговори з Міністерством юстиції України про спільне видання наукового журналу "Порівняльне правознавство". Цю ініціативу підтримує багато вчених-юристів з інших країн.

Необхідні і нові комплексні наукові дослідження проблем гармонізації українського законодавства з європейським правом. Мова йде, по суті, про створення теорії такої гармонізації як наукової основи рішення практичних задач.

● ● ●

УДК 681.3:342(477)

М. ШВЕЦЬ, *доктор економічних наук, професор,*
заслужений діяч науки і техніки України,
лауреат Премії імені Ярослава Мудрого

МЕТОДИ І ЗАСОБИ ІНФОРМАТИКИ У ВИРІШЕННІ ПРОБЛЕМ ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ ПРАВОМ

В статті Ю.С. Шемшученко сформульована низка питань щодо гармонізації законодавства України з європейським правом.

Зупинимось на окремих з них:

1. ***"Не вироблено універсальних організаційних механізмів гармонізації відповідних правових систем різних країн".***

© Науково–дослідний центр правової інформатики
Академії правових наук України