



Людмила ГРИЦЕНКО,

*професор кафедри адміністративного та фінансового права
Національної академії прокуратури України, юрист 1 класу,
кандидат юридичних наук, доцент*

ЗБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПРАВОВОЮ СИСТЕМОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПИТАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Ключові слова: адаптація законодавства; гармонізація; *acquis communautaire*.

В умовах європейської інтеграції України процес так званого зближення законодавства нашої держави з правовою системою Європейського Союзу, або *acquis communautaire*, набуває неабиякої актуальності, що викликає інтерес учених. Власний аналіз низки наукових статей, дисертаційних робіт українських дослідників дає можливість зробити висновки про потребу з'ясувати зміст цього процесу й чітко визначити на науковому рівні його назву. Адже вітчизняні науковці на позначення одного і того самого процесу використовують різноманітну термінологію: адаптація законодавства, гармонізація, транспозиція *acquis*.

Насамперед варто зазначити, що всі вище перелічені процеси: адаптація, гармонізація, транспозиція разом із уніфікацією тощо є засобами юридичної (правової) інтеграції. Відрізняються вони інструментами та рівнем ідентичності змісту правових норм.

У контексті євроінтеграційних процесів гармонізація виступає тим засобом правової інтеграції, за допомогою якого держави – учасниці Європейського Союзу узгоджують між собою нормативно-правову базу стосовно тих чи інших питань. Основним інструментом гармонізації законодавства є директива [1, 111]. Під директивою розуміють законодавчий акт Союзу, обов'язковий для кожної держави-члена, якій вона адресована. Документ містить відомості про результати, які мають бути досягнуті, залишаючи компетентним національним органам вибір форм і способів їх досягнення (ст. 288 Договору про функціонування Європейського Союзу).

Що ж стосується процесу зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу, на нашу думку, доцільно вживати саме термін «адаптація законодавства», що є одностороннім процесом, який полягає в приведенні у відповідність нормативно-правових актів України до *acquis communautaire* передусім у визначених на договірній основі сферах. Пріоритетні сфери адаптації законодавства були закріплені в ст. 51 Угоди про партнерство та співробітництво, а також продубльовані в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, затвердженій Законом України від 18 березня 2004 року №1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу».

Проте у наукових колах не вироблено єдиного підходу до використання термінології, пов'язаної з процесом наближення законодавства України до правової системи ЄС. Існують різні погляди стосовно співвідношення понять «гармонізація» та «адаптація». Так, наприклад, К.М. Рудой у своєму дисертаційному дослідженні дійшла висновку, що адаптація є «... складовою частиною гармонізації» [2, 5]. Професор В.І. Муравйов, вказуючи про зближення законодавства України з правом ЄС, вживає термін «гармонізація». Однак учений зазначає, що процес гармонізації законодавства нашої держави з правовою системою Європейського Союзу має як спільні риси, так і суттєві відмінності від аналогічного процесу, який відбувається на рівні ЄС [3, 46].

Водночас ряд вітчизняних учених, зокрема Н. Малишева та І. Яковюк, вказують на відмінність

правової природи, сфери та обсягу застосування процесів гармонізації і адаптації законодавства [4, 41]. І. Яковюк, аналізуючи відмінності між гармонізацією та адаптацією, звертає увагу передусім на різницю у відповідальності держав за невиконання зобов'язання гармонізувати чи адаптувати своє законодавство. Справді, відповідно до положень Договору про функціонування Європейського Союзу і Комісія Європейського Союзу, і будь-яка держава-член можуть звернутися до Суду ЄС у випадку невиконання іншою державою своїх зобов'язків, покладених на неї договорами. Як приклад наведемо справу C-239/98, розглянуту Судом Європейського Союзу за зверненням Європейської комісії у зв'язку з невиконанням Французькою Республікою свого зобов'язання гармонізувати національне законодавство з вимогами прийнятих директив у галузі страхування [5].

Разом із тим за невиконання зобов'язань адаптації або зближення законодавства третьої країни до правової системи ЄС як такої юридичної відповідальності ніде не передбачається. Звісно, ми розуміємо, що зобов'язання наблизити законодавство до стандартів Європейського Союзу виникає у держав, які бажають брати участь в європейських інтеграційних процесах, тобто планують вступити до цієї організації.

На засіданні Європейської ради у Копенгагені у червні 1993 року було прийнято копенгагенські критерії членства в ЄС, до яких належать: а) стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, повагу до прав людини, повагу і захист національних меншин (політичні критерії); б) наявність дієвої ринкової економіки, здатність витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у межах ЄС (економічні критерії); в) здатність узяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи суворе дотримання цілей політичного, економічного, валютного союзу (інші критерії). Звичайно ж, без належної підготовки національної нормативно-правової бази неможливо забезпечити її відповідність цим критеріям. Тому й постає питання зближення законодавства.

Наразі Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію 2009 року передбачає також «наближення законодавства до законодавства ЄС» [6]. На позначення цього процесу не використовується окрема спеціальна термінологія. Так, у положеннях Порядку денного щодо змін у національному законодавстві України йдеться не

лише про його наближення до правової системи ЄС, а й згадуються міжнародні договори Ради Європи, ООН, Світової Організації Торгівлі (СОТ) та інші документи, які не завжди мають юридично зобов'язковий характер. Наприклад, рекомендації Венеціанської комісії, Організації з безпеки та співробітництва в Європі. Загалом положення Порядку денного асоціації, що містять зобов'язання України переглянути й удосконалити своє національне законодавство, можна класифікувати таким чином:

– положення, що містять посилання на конкретні акти Європейського Союзу, наприклад: а) зобов'язання належного впровадження стандартів, закріплених у Директиві 2004/48/ЄС та Регламенті Ради ЄС стосовно митних дій; б) зобов'язок вживати всіх необхідних заходів для набуття чинності Законом України «Про принципи функціонування ринку природного газу», який має відповідати нормам ЄС (Директива 2003/55/ЄС, Регламент ЄС 1775/2005); в) підготовка до імплементації Директиви 2007/65/ЄС від 11 грудня 2007 року щодо аудіовізуальних медіапослуг; г) робота у напрямі подальшої гармонізації законодавства України до *acquis* ЄС щодо державних закупівель, як визначено у Директивах 2004/17 та 2004/18;

– положення, що вимагають удосконалення законодавства із вказівкою на певний очікуваний результат, наприклад: а) просування процесу всеохоплюючої конституційної реформи, розробленої для подальшого розвитку ефективної конституційної системи стримувань і противаг між органами державної влади згідно з відповідними рекомендаціями Венеціанської комісії; б) забезпечення ефективності виборчої системи та середовища з метою проведення президентських та парламентських виборів відповідно до міжнародних стандартів демократичних виборів і рекомендацій ОБСЄ та Бюро демократичних інститутів з прав людини;

– положення стосовно приведення національного законодавства у відповідність до міжнародно-правових документів, наприклад: а) зміцнення функціонування місцевого та регіонального самоврядування з урахуванням відповідних стандартів, що містяться в Європейській хартії місцевого самоврядування; б) подальший розвиток митного законодавства України та його імплементаційних положень відповідно до міжнародних інструментів і стандартів, що застосовуються у митній сфері та торгівлі, включаючи ті, які розроблені ЄС, Світовою митною організацією

(зокрема, оновлена Кіотська конвенція), СОТ, ООН (наприклад, Конвенція щодо гармонізації прикордонного контролю 1982 року); в) забезпечення імплементації вищою аудиторською установою (Рахункова палата) визнаних міжнародних стандартів зовнішнього аудиту (Міжнародна організація вищих аудиторських установ);

– положення, що вказують на потребу приведення законодавства України з окремих питань у відповідність до стандартів, нормативної бази Європейського Союзу без чіткої вказівки на акти Союзу, наприклад: а) забезпечення конвергенції конкурентного законодавства та практики України до *acquis* ЄС, зокрема у сфері регулювання питань конкуренції; б) забезпечення подальшого покращення системи внутрішнього контролю в органах державної влади шляхом гармонізації із загальновизнаними міжнародними стандартами і методологіями та найбільш позитивним практичним досвідом ЄС.

Аналізуючи зближення законодавства третій країн зі стандартами правової системи Європейського Союзу, можна зробити висновок, що це односторонній процес і він залежить від рівня розвитку двосторонніх відносин. У двосторонніх документах не передбачено юридичну відповідальність за невиконання зобов'язань наблизити національне законодавство до правових стандартів Європейського Союзу. Проте рівень досягнень у цьому процесі має значний вплив на політичне рішення ЄС щодо зміцнення відносин з тією чи іншою державою.

Інше питання, на яке варто звернути увагу, полягає у з'ясуванні того, яким терміном оперувати, характеризуючи процес наближення національного законодавства України до правової системи ЄС. Як засвідчує аналіз Порядку денного асоціації Україна – ЄС, йдеться не лише про нормативно-правові акти Європейського Союзу. Між тим у вітчизняній науковій літературі існують різні точки зору стосовно того, до чого саме має адаптуватися національне законодавство. Одні вчені зазначають, що адаптація здійснюється до законодавства ЄС, другі – до права Європейського Союзу, треті – правової системи ЄС [7; 8] тощо. Навіть у вказаному Законі України від 18 березня 2004 року наголошено на зближенні українського законодавства із за-

конодавством Європейського Союзу. А враховуючи зміст положень даного закону, ми чудово розуміємо, що адаптація здійснюється відповідно до *acquis communautaire*, що є ширшим поняттям, ніж законодавство. Цей термін охоплює всю правову систему Європейського Союзу, це так зване правове надбання ЄС, яке містить не лише установчі договори, акти Європейського Союзу, а й загальні принципи права ЄС, рішення Суду Європейського Союзу тощо. У своєму монографічному дослідженні Р. Петров дійшов висновку, що «... обсяг та зміст поняття *acquis communautaire* може змінюватися залежно від мети його застосування» [9, 15]. У зв'язку із цим третім країнам необхідно адаптувати своє законодавство до правового поняття, яке не має чітко визначеного змісту, обсягу та структури.

Водночас, беручи до уваги той факт, що складовою частиною Угоди про асоціацію має стати угода про зону вільної торгівлі, Україні передусім варто звернути увагу на законодавство, яке стосуватиметься цієї сфери, адже воно має забезпечити лібералізацію взаємної торгівлі. Зокрема, це нормативні акти в галузі конкурентного права, захисту прав споживачів, податкового права, права на державну допомогу тощо. Тим не менше основне завдання полягатиме в тому, щоб продемонструвати Європейському Союзу, що наша держава поважає європейські цінності, визначені в ст. 2 Договору про Європейський Союз, а саме: повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і повага до прав людини. В даному контексті не йдеться про адаптацію законодавства нашої держави до певних актів Європейського Союзу, достатньо буде реального виконання вже взятих на себе міжнародних зобов'язань, насамперед – Європейської конвенції про захист прав людини та основоположних свобод.

Незважаючи на те, що стосовно визначення процесу наближення законодавства України до права ЄС не існує єдиної думки науковців, реальність одна – наша держава задля успіху на шляху до участі в європейських інтеграційних процесах має зосередити увагу на реформуванні свого національного законодавства в пріоритетних сферах співпраці, що визначені в Порядку денному асоціації Україна – ЄС.

Список використаних джерел:

1. Грицаєнко Л. Л. Зближення законодавства держав – учасниць Європейського Союзу в рамках внутрішнього ринку / Л. Л. Грицаєнко // Європейське право. – 2012. – №2–4. – С. 107–114.
2. Рудой К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав грома-

дяна до норм Європейського Союзу; автореферат дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук.: спец.: 12.00.07 «Теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право» / К.М. Рудой. – Х., 2004. – 20 с.

3. Муравйов В.І. Зближення законодавства України з правом Європейського Союзу: сучасний стан і перспективи / В.І. Муравйов // Вісник Київського національного університету імені Тараса Шевченка. – 2007. – №№35–36. – С. 46–51.

4. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблеми співвідношення / І. Яковюк // Вісник Академії правових наук України. – 2012. – №4. – С. 29–42.

5. CJCE, 16 decembre 1999, aff. C-239/98, Commission c / Republique francaise [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=fr&num=C-239/98>

6. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію: міжнародний документ від 20 листопада 2009 року [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_990/page

7. Див.: Друзенко Г. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: досвід часткового прийняття Acquis Communautaire без чіткої перспективи членства в Союзі / Г. Друзенко // Юстиніан. – 2005. – №4 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua>

8. Дей М.О. Поняття та зміст гармонізації трудового законодавства України з правом Європейського Союзу про охорону праці / М.О. Дей // Часопис Київського університету права. – 2011. – №1. – С. 311–314.

9. Петров Р.А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу в правові системи третіх стран: моногр. / Петров Р.А. – К.: Истина, 2011. – 384 с.

Людмила ГРИЦАЄНКО

ЗБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ПРАВОВОЮ СИСТЕМОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПИТАННЯ ТЕРМІНОЛОГІЇ

Резюме

Проаналізовано різні наукові підходи до процесу зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу в умовах європейської інтеграції нашої держави. Особлива увага приділяється положенням Порядку денного асоціації Україна – ЄС стосовно удосконалення національного законодавства.

Людмила ГРИЦАЄНКО

СБЛИЖЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОСТИ УКРАИНЫ С ПРАВОВОЙ СИСТЕМОЙ ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА: ВОПРОСЫ ТЕРМИНОЛОГИИ

Резюме

Проанализированы различные научные подходы к процессу сближения законодательства Украины с правовой системой Европейского Союза в условиях европейской интеграции нашего государства. Особое внимание уделено положениям Повестки дня ассоциации Украина – ЕС об усовершенствовании национального законодательства.

Ljudmyla GRYSAYENKO

APPROXIMATION OF UKRAINE LEGISLATION WITH THE LEGAL SYSTEM OF EUROPEAN UNION: LABYRINTHS OF TERMINOLOGY

Summary

It was analyzed in this article theoretical approaches to the process of approximation of Ukraine legislation with the legal system EU in European integration of Ukraine. There was given particular attention to the status on the Agenda of EU-Ukraine association about improvement of national legislation.