

УДК 342.728

Д.Є. Волкова,

кандидат юридичних наук, доцент кафедри конституційного права
Національного університету «Одеська юридична академія»

УНІФІКАЦІЯ ТА ГАРМОНІЗАЦІЯ УКРАЇНСЬКОГО КОНСТИТУЦІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА З ЄВРОПЕЙСЬКИМИ СТАНДАРТАМИ У СФЕРІ ГРОМАДСЬКИХ ОРГАНІЗАЦІЙ

Анотація. Поняття «уніфікація» по відношенню до національного законодавства та європейських стандартів означає приведення у повну відповідність норм на національному рівні. У частині конституційного законодавства України про громадські організації слід рекомендувати уніфікацію відповідної термінології. Поняття «гармонізація» по відношенню до національного законодавства та європейських стандартів застосовується у широкому та у вузькому значенні. Більш поширеним є його застосування у широкому значенні, як наближення національного законодавства у відповідній сфері до європейських стандартів. Наразі процес гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами розпочато, але ще не завершено.

Ключові слова: громадські організації, європейські стандарти про громадські організації, уніфікація, гармонізація, апроксимація.

Актуальність теми дослідження. Поняття «гармонізація», «уніфікація» поки що не отримали свого нормативного визначення в Україні. Що ж до літератури, то єдності щодо змісту, а відповідно і співвідношення цих термінів, наразі не існує. Проте, європейський вектор розвитку нашої країни в останні роки все більше актуалізує увагу до уніфікації та гармонізації національного законодавства з європейськими стандартами. Незважаючи на те, що саме з урахуванням європейських стандартів було скасовано Закон «Про об'єднання громадян», прийнято Закон «Про громадські об'єднання». Але цього недостатньо для того, щоб привести конституційне законодавство України про громадські організації у відповідність з європейськими стандартами. У зв'язку з цим важливим науковим завданням є

продовження розробок пропозицій у цьому напрямі.

Ступінь дослідження проблеми. Проблематика громадських організацій та уніфікації і гармонізації національного законодавства з міжнародними та європейськими стандартами досліджувалась такими авторами, як К.В. Яценко, О.Г. Турченко, О.І. Соболевська, Л.Ю. Фоміна та ін. Тим не менш, мало хто з цих авторів звертав увагу на питання уніфікації та гармонізації конституційного законодавства України саме про громадські організації з європейськими стандартами у цій сфері.

Метою статті є дослідження перспектив та напрямів уніфікації та гармонізації конституційного законодавства України з європейськими стандартами щодо громадських організацій.

Виклад основного матеріалу. К.В. Ященко визначає, що «термін «гармонізація законодавств» застосовується в широкому та вузькому значеннях. У широкому значенні він позначає узгодження положень законодавства однієї держави із законодавством іншої держави чи міжнародного утворення або актами міжнародного права. У вузькому значенні він позначає спосіб наближення законодавств держав-членів ЄС за допомогою директив, які встановлюють спільну кінцеву мету правового регулювання, залишаючи на розсуд держав-членів способи реалізації директив» [1, с. 5], і продовжує: «...більшість українських учених розуміють гармонізацію як однобічний процес наближення (тобто приведення у відповідність) з боку України її національного законодавства в цілому чи окремих галузей права зокрема до законодавства ЄС або до міжнародного права. Терміни «гармонізація» та «наближення» в даному контексті виступають синонімами, так само як і термін «апроксимація», що в перекладі з англійської та французької мов означає наближення чи зближення» [1, с. 8]. Слід відмітити, що найпевніше в Загальнодержавній програмі адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу термін «адаптація» використано як синонім терміна «гармонізація» у вузькому значенні.

Більш поширеним у юридичній літературі застосуванням цього поняття є його застосування у широкому значенні. Гармонізація вимагає значно менше зусиль, ніж уніфікація, під якою традиційно розуміється використання однакових правових норм.

Аналогічну точку зору поділяє значна кількість дослідників, у т.ч. О.Г. Турченко, яка стверджує: «Гармонізація і уніфікація розрізняються

за своїми результатами. Результатом гармонізації є подолання суперечностей і формування мінімальних правових стандартів за допомогою затвердження загальних правових принципів. Результатом уніфікації ж є впровадження в національні правові системи однакових (подібних) юридичних норм» [2], та А.І. Соболевська, зазначаючи, що «гармонізація передуює або уніфікації, або інтеграції законодавства» [3].

Слід зазначити, що, приводячи конституційне законодавство України про громадські організації у відповідність до європейських стандартів, доцільно використовувати лише гармонізацію. Навіть у сфері термінології уніфікація є недоцільною.

Як правило, при проведенні гармонізації вчені наполягають на необхідності уніфікації термінології нормативно-правових актів. Саме уніфікація, на думку Л.Ю. Фоміної, є «провідним напрямом удосконалення нормативно-правової термінології, одним із напрямів термінологічної роботи, діяльністю компетентних суб'єктів, спрямованою на приведення нормативних правових термінів у єдину систему... з використанням усієї сукупності прийомів та засобів юридичної техніки» [4, с. 162].

Однак у випадку з громадськими організаціями, громадськими об'єднаннями та об'єднаннями громадян ситуація є дещо іншою. Річ у тім, що практика застосування європейських стандартів у Європейському суді з прав людини вказує на те, що Суд виходить із сутності, а не з назви тієї чи іншої асоціації. Аналізуючи ст. 11 Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, дослідники практики Європейського суду з прав людини резюмують: «...у контексті Конвенції термін «громадське об'єднання»

можна визначити як будь-яку форму добровільного об'єднання людей для досягнення спільної мети. Хоч ст. 11 конкретно називає лише один тип громадських об'єднань — професійні спілки, зазначене не виключає інших форм об'єднань і не пропонує взяти профспілки під особливий захист. Наявність, це визначення показує, що Суд вельми широко інтерпретує термін «громадське об'єднання», включаючи в нього різні форми асоціацій» [5, с. 14]. Відповідно, це є справедливим і для громадських організацій. В уніфікації термінології щодо громадських організацій немає потреби.

Отже, чинне законодавство України про громадські організації (сукупність Основного Закону та поточних законів, що закріплюють основи утворення та функціонування громадських організацій в Україні) потребує гармонізації з європейськими стандартами про громадські організації (прийняті органами Ради Європи документи обов'язкового або рекомендаційного характеру, що стосуються як безпосередньо права на об'єднання в громадські організації, так і механізму та гарантій його реалізації). Варто зазначити, що слід відрізнити європейські стандарти у цій сфері від відповідних стандартів ЄС.

Іноколи європейськими стандартами іменують норми права ЄС. Однак це навряд чи є вірним, коли йдеться про національне законодавство про громадські організації — Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу не передбачає адаптаційних заходів щодо конституційного законодавства про громадські організації. Відповідно до Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, «адаптація законодавства — процес приведення

законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire*» [6].

У Законі, яким ця Загальнодержавна програма затверджена, йдеться про те, що така адаптація є плановим процесом, який включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких повинен досягатися певний ступінь відповідності законодавства України до *acquis* Європейського Союзу. У самому Законі конкретизовано тільки перший етап цієї програми, який, однак, не охоплює конституційного законодавства України про громадські організації, — протягом цього етапу пріоритетними сферами є митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги (у т.ч. послуги в системі накопичувального пенсійного забезпечення); правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядрену; транспорт.

З урахуванням проведеного аналізу документів європейських міжнародних організацій про громадські організації, а також зв'язку між європейськими стандартами прав людини та європейськими стандартами про громадські організації (адже європейські стандарти про громадські організації є похідними від європейських стандартів прав людини), слід зазначити, що європейські стандарти про громадські організації — це прийняті органами Ради Європи документи обов'язкового або рекомендаційного характеру, що стосуються як безпосередньо права на об'єднання в громадські організації, так і механізму та гарантій його реалізації. Найважливішими європей-

ськими стандартами про громадські організації, положення яких доцільно враховувати при подальшому вдосконаленні поточних законів України про громадські організації, є Рекомендація Комітету Міністрів Ради Європи державам-членам щодо правового статусу неурядових організацій у Європі 2007 р. № CM/Rec(2007)14 і Фундаментальні принципи статусу неурядових організацій в Європі 2002 р. Вони мають рекомендаційний характер.

Відповідно до ст. 9 Конституції, «чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».

На думку Д.С. Терлецького, «найбільш прийнятною концепцією реалізації норм міжнародного права всередині країни як в аспекті повноти і адекватності реалізації міжнародно-правових зобов'язань, так і в аспекті відповідності відстоюваному варіанту співвідношення міжнародного і національного права, який підкреслює їх взаємний вплив, виступає концепція національної імплементації норм міжнародного права» [7, с. 195]. Імплементация може передбачати такі види зближення законодавства, як уніфікація та гармонізація законодавства.

О.Г. Турченко 2008 р. зазначила, що «в нормативних актах України та міжнародного права щодо процесів правової інтеграції законодавств застосовується декілька термінів: «зближення», «гармонізація», «уніфікація», «адаптація». При цьому як нормативно-правові акти України, так і міжнародні акти, що застосовують ці поняття, не містять

жодного їх правового визначення» [8]. Проте з її висновком у частині нормативно-правових актів Україні навряд чи можна погодитись, враховуючи процитовану вище Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Щоправда, це визначення дуже поверхове, і з нього не зрозуміло точно, що саме мається на увазі під «приведенням у відповідність» (узгодження з метою відсутності суперечностей (гармонізація) чи досягнення повної ідентичності змісту (уніфікація).

Висновки. Поняття «уніфікація» по відношенню до національного законодавства та європейських стандартів означає приведення у повну відповідність норм на національному рівні. У частині конституційного законодавства України про громадські організації слід рекомендувати уніфікацію відповідної термінології. Поняття «гармонізація» по відношенню до національного законодавства та європейських стандартів застосовується у широкому та у вузькому значенні. Більш поширеним є його застосування у широкому значенні, як наближення національного законодавства у відповідній сфері до європейських стандартів. Наразі процес гармонізації конституційного законодавства України про громадські організації з європейськими стандартами розпочато, але ще не завершено. Перспективи подальших творчих розвідок у цьому напрямі полягають у тому, щоб проаналізувати усі елементи конституційного права на об'єднання в громадські організації задля виявлення їхньої відповідності європейським стандартам, та формулювання відповідних пропозицій на підставі проведеного дослідження (наприклад, дивись [9; 10]).

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Ященко К.В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 — теорія управління; адміністративне право і процес; фінансове право; інформаційне право / К.В. Ященко. — К., 2005. — Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64g_81/cgiirbis_64.exe
2. Турченко О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) [Електронний ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 — міжнародне право / О.Г. Турченко. — К., 2008. — Режим доступу: http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64g_81/cgiirbis_64.exe
3. Соболевская А.И. Систематизация законодательства в современной России: теоретико-правовой аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 — теория и история права и государства; история правовых учений / А.И. Соболевская. — М., 2008. — 18 с.
4. Фомина Л.Ю. Унификация нормативной правовой терминологии: дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Лилия Юрьевна Фомина. — Саранск, 2006. — 187 с.
5. Матага З. Право на свободу общественных объединений в соответствии с европейской Конвенцией о защите прав человека и основных свобод / З. Матага. — К. : ИКЦ «Леста», 2010. — 56 с.
6. Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : затверджена Законом України від 18 березня 2004 р. // Відомості Верховної Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.
7. Терлецький Д.С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні : Монографія / Д.С. Терлецький. — Одеса : Фенікс, 2009. — 232 с.
8. Турченко О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня кандидата юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / О.Г. Турченко. — К., 2008. [Електронний ресурс]. — Режим доступу : http://irbis-nbuv.gov.ua/cgi-bin/irbis64g_81/cgiirbis_64.exe
9. Мішина Н.В. Гармонізація законодавства України з правовими позиціями Європейського Суду з прав людини (на матеріалах законодавства про громадські організації) / Н.В. Мішина // Правничий часопис Донецького університету. — 2011. — № 2. — С. 13-21.
10. Волкова Д.Є. Право на об'єднання в громадські організації в конституційних актах України ХХ століття / Д.Є. Волкова // Науковий вісник Ужгородського національного університету: Серія «Право». — 2013. — Вип. 21. — Ч. 1. — Т. 1. — С. 126-129.

Волкова Д.Є.

Унифікація і гармонізація українського конституційного законодавства з європейськими стандартами в сфері общественных організацій.

Анотація. Поняття «унифікація» по отношению к національному законодавству и европейским стандартам означает приведение в полное соответствие норм на национальном уровне. В части конституционного законодательства Украины об общественных организациях следует рекомендовать унификацию соответствующей терминологии. Понятие «гармонизация» по отношению к национальному законодательству и европейским стандартам применяется в широком и в узком смысле. Более распространенным является его применение в широком смысле, как приближение национального законодательства в соответствующей сфере к европейским стандартам. В настоящее время происходит процесс гармонизации конституционного законодательства Украины об общественных организациях с европейскими стандартами, однако он еще не завершен.

Ключевые слова: общественные организации, европейские стандарты об общественных организациях, унификация, гармонизация, аппроксимация.

D. Volkova

Unification and Harmonization of the Ukrainian Constitutional Legislation with the European Standards on NGOs.

Summary. The definition of “unification” in relation to national legislation and European standards means bringing the rules at the national level in full compliance. As part of the constitutional legislation of Ukraine on civic organizations, the unification of the relevant terminology should be recommended. The definition of “harmonization” in relation to national legislation and European standards is used in a broad and narrow sense. It is mostly defined in the broader term, as approximation of national legislation in the relevant area to European standards. At present, the process of harmonization of the constitutional legislation of Ukraine on public organizations with European standards has begun, but has not yet been completed.

Keywords: non-governmental organizations, European standards on NGOs, unification, harmonization, approximation.

