

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

УДК 341
DOI <https://doi.org/10.32841/ILA.2023.29.05>

ЗАДНІПРЯНА-КОРІННА М. Ю.,
кандидат юридичних наук,
доцент кафедри економіки і права
Національного університету харчових технологій

СУЧАСНІ АСПЕКТИ ГАРМОНІЗАЦІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА ТА ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Анотація. У Європейському Союзі гармонізація означає спеціальний правовий інститут, який передбачає наближення законодавства за допомогою регламентів чи директив Європейського Союзу як інструментів. Сучасні вчені акцентують увагу на тому, що гармонізація полягає у приведенні норм внутрішнього права держав-членів європейських інтеграційних об'єднань у відповідність до вимог права Європейського Союзу з метою створення однакових правових умов для учасників ринкових відносин. В статті підкреслюється, що гармонізація законодавства досить часто використовується у праві Європейського Союзу для характеристики процесу приведення внутрішнього законодавства держав – членів у відповідність до права Європейського Союзу та здійснюється з метою узгодження національних норм, щоб вони створювали однакові правові умови для діяльності суб'єктів господарювання на внутрішньому ринку Європейського Союзу. Досить часто сучасні автори наголошують, що цей термін потрібно відрізнити від уніфікації, бо саме за уніфікацією хоч і створюються однакові правові умови для суб'єктів господарювання, але це досягається шляхом ухвалення відповідних актів інститутами Європейського Союзу, що безпосередньо регулюють поведінку суб'єктів господарювання і не передбачають узгодження з ними актів національного законодавства. У таких країнах, як Польща, Естонія, Латвія, Чехія, Угорщина та в інших країнах останньої хвилі приєднання до Європейського Союзу питанню гармонізації законодавства приділяли значну увагу: розроблено спеціальну нормативно-правову базу та створені уповноважені державні органи для забезпечення координації політики в означеній сфері. В статті розглянуто питання механізму гармонізації національного законодавства з європейським правом, а саме система організаційних та нормативно-правових елементів, що забезпечують встановлення уніфікованого порядку регулювання правовідносин у межах укладених суб'єктами гармонізації договорів шляхом імплементації положень договорів у національне законодавство. Слід зазначити, що гармонізація національного і європейського законодавства не може здійснюватись механічно.

Ключові слова: поняття гармонізація, гармонізації законодавства України та Європейського Союзу, механізму гармонізації, уніфікація, адаптація, наближення, імплементація.

Постановка проблеми. На сьогоднішній день, все більше актуальності набуває питання змін норм в національному законодавстві для входу до Європейського Союзу, а саме використання спеціальних методів гармонізації з метою приведення українського законодавства до вимог Європейського Союзу.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз питання гармонізації законодавства обґрунтовується досвідом низки європейських країн, що здійснили комплексну гармонізацію законодавства перед набуттям членства в Європейському Союзі. Здійснюючи гармонізацію ми повинні чітко усвідомлювати, що даний процес має односторонній характер наближення, відповідно до якого законодавство України зближується з законодавством Європейського Союзу. Визначення поняття, а також загальна характеристика гармонізації України та Європейського Союзу проводилася такими вченими як: І.О. Гоша, І.А. Грицяк, В.Н. Денисов, В.К. Забігайло, Ю.М. Капіца, І.В. Кравчук, І.П. Кияниця, Л.А. Луць, Т.І. Пашук, Ю.Б. Хімяк, Е.В. Шишкина, І.В. Яковюк, К.В. Яценко та інші.

Формування цілей статті. Процес гармонізації призводить до перенесення положень частини актів Європейського Союзу до правової системи країни-реципієнта. Аналітико-методологічне забезпечення процесу гармонізації національного права з правом Європейського Союзу у державах-кандидатах включає такі елементи: широкомасштабне вивчення права Європейського Союзу, в тому числі його природи, джерел права, базових принципів дії у національних правопорядках держав-членів (верховенства, прямої дії і прямого застосування права Європейського Союзу); аналіз відповідності національного права праву Європейського Союзу в усіх сферах *acquis* (*acquis communautaire*); визначення критеріїв повної, часткової відповідності і невідповідності національних правових актів або цілих галузей права Європейського Союзу; з'ясування змісту понять «наближення», «гармонізація»; визначення обсягу необхідних змін у законодавстві, стадій і пріоритетів наближення; визначення методів гармонізації залежно від джерел права Європейського Союзу.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Вітчизняний вчений К.В. Яценко у дисертаційному дослідженні «Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування» зазначає, що в Європейському Союзі поняття «гармонізація» розглядається як «процес приведення у відповідність до директив національних законодавств держав-членів чи держав-асоційованих членів» [6, с. 15]. У випадку ж України, тобто у період до набуття членства в Європейському Союзі, на наш погляд, ступінь імперативності знижується і проявляється лише у пріоритетних сферах, тому методи гармонізації та адаптації мають використовуватись як основні. Поряд із цим можуть бути застосовані способи правового наближення, трансформації, апроксимації, уніфікації, встановлення еквівалентних норм та імплементації.

Важливо відмітити, що комплексний характер методу гармонізації дозволяє використовувати засоби суміжних методів: апроксимації, імплементації, рецепції, а засоби адаптації низкою вітчизняних вчених обов'язково включаються до арсеналу методів гармонізації. Виходячи з цього, методи адаптації та гармонізації виступають основним предметом дослідження, розкривають вироблені вітчизняною та європейською практикою підходи до адаптації та гармонізації основоположних засад та дозволяють зробити висновок про те, що в Україні метод гармонізації потребує розширення використання пропонованих ним способів шляхом закріплення в політичних програмах, актах законодавства. Встановлення правових засад гармонізації українського законодавства з законодавством Європейського Союзу пов'язано з набуттям чинності «Тимчасовою угодою між Україною та Європейськими Співтовариствами про торгівлю та торговельне співробітництво» у 1996 р., що була першим документом, який передбачав різні аспекти гармонізації [4]. Пізніше Тимчасову угоду було замінено «Угодою про партнерство та співробітництво з Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» [5], у якій, зокрема, сфери реєстраційної діяльності, податкового, банківського права визнані за пріоритетні та були частково приведені у відповідність до *acquis communautaire*. У «Договорі про заснування Європейського Союзу» гармонізація була передбачена тільки у сфері кримінального права, в ст. 29 серед засобів для досягнення високого рівня безпеки для громадян усіх держав-членів названо зближення, за можливістю, норм кримінального права цих держав. Та ст. 31(б) про співпрацю держав-членів у галузі кримінального права включала, поряд з іншим, прийняття заходів, що встановлювали мінімальні правила стосовно складових елементів кримінальних дій та покарань у сфері протидії організованій злочинності, тероризму та незаконному розповсюдженню наркотичних речовин. Основними правовими формами реалізації заходів щодо гармонізації національних законів та підзаконних актів країн-членів у сфері кримінального права були визначені рамкові рішення (ст. 34.2(б)), обов'язкові для всіх держав-членів. У «Договорі про заснування Європейського Союзу» та в «Договорі про Європейський Союз» передбачалась необхідність гармонізації законодавства держав-членів із правом Європейського Союзу, а також визначались її сфери та механізми.

Гармонізація законодавства досить часто використовується у праві Європейського Союзу для характеристики процесу приведення внутрішнього законодавства держав – членів у відповідність до права Європейського Союзу та здійснюється з метою узгодження національних норм, щоб вони створювали однакові правової умови для діяльності суб'єктів господарювання на внутрішньому ринку Європейського Союзу.

Для визначення механізму гармонізації «потрібно з'ясувати розбіжності, що існують у правовому регулюванні юридичної відповідальності в Європейському Союзі і Україні; визначити пріоритетність усунення невідповідностей у праві України; визначити принципи, до яких необхідно

внести зміни та доповнення та дослідити ті принципи, які необхідно запровадити в Україні для гармонізації» [6, с. 7]. Та найголовніше - доповнення, удосконалення нормативно-правових актів, що закріплюють принципи юридичної відповідальності. «Необхідно прийняти спеціальні закони щодо впровадження змін та доповнень до законодавства, це дасть змогу ідентифікувати положення законодавства України, впроваджені внаслідок гармонізації, полегшить роботу виконавчих органів влади з приведення підзаконів актів у відповідність до цих положень, та можливість спрощено вносити зміни та доповнення до законодавства. Ці закони повинні відображати предмет гармонізації» [6, с. 16].

Зміст процесу гармонізації є процес внесення змін та доповнень до існуючого законодавства України, а також прийняття нових нормативно-правових актів, що необхідні для виконання вимог, встановлених Європейським Союзом, розробка планів гармонізації законодавства України з законодавством Європейського Союзу, забезпечення ефективних правових механізмів реалізації передбачених ними заходів, встановлення передбачених законом санкцій за їх не дотримання. У таких країнах, як Польща, Естонія, Латвія, Чехія, Угорщина та в інших країнах останньої хвилі приєднання до Європейського Союзу питанню гармонізації законодавства приділяли значну увагу: розроблено спеціальну нормативно-правову базу та створені уповноважені державні органи для забезпечення координації політики в означеній сфері.

Наприклад, при підготовці до вступу до Європейського Союзу Польщі «За ініціативи Підкомітету з гармонізації Комітету асоціації офіс ТАІЕХ, підготував базу даних «Гармонограма», яка є англійським варіантом «Графіку заходів», доданого до резолюції № 133.95 Ради Міністрів. Ця база даних «Гармонограма» містила поновлювальну інформацію про стан впровадження конкретних актів Європейського Співтовариства у польське право. Зокрема розглядалось чотири рівні гармонізації права Європейського Союзу з польською правовою системою: повне впровадження права Європейського Союзу у право Польщі; часткове впровадження; відсутність впровадження; відсутність будь-яких положень польського права, які б імплементували право Європейського Союзу хоча б частково» [1, с. 147].

У Словаччині у 1995 р. для встановлення «єдиних правил для наближення до законодавства Європейського Союзу було розроблено Методологію правового наближення, де формами наближення права виступали імплементація, координація, адаптація, впровадження. В данному випадку наближення означає «процес розробки та прийняття правових актів для поступового досягнення відповідності правових актів Словаччини праву Європейських Співтовариств і праву Європейського Союзу» [1, с. 127].

Досить часто термін «адаптація» вживають як близький до гармонізації. Відповідно до офіційних документів України адаптація означає приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire* [3]. Адаптація є складовою частиною правової

інтеграції, що трактується як пристосування певних явищ до навколишнього середовища, умов існування або може проявлятися як зміна їх форм, змісту під впливом зовнішніх чи внутрішніх чинників.

Також «апроксимація» та «наближення» в правовій доктрині досить часто асоціюються з терміном «гармонізація». Саме «апроксимація» дає можливість заміни одних нормативних-правових актів іншими, а термін «наближення» означає досягнення рівня відповідності. Термін «наближення» визначається відповідно до рекомендацій, що зазначені в Білій книзі Європейської комісії 1995 р. шляхом зміни національного законодавства та приведення його у відповідність до актів Європейського Союзу, а також запровадження механізму їх реалізації. Термін «імплементация» досить часто зустрічається в офіційних документах Організації Об'єднаних Націй, але в правових доктринах Співдружності Незалежних Держав дане поняття має набагато ширше значення. Трансформація означає, що міжнародні договори в результаті утвердження чи офіційного опублікування перетворюються на внутрішньо-державні закони.

Досліджуючи поняття «гармонізація» ми досить часто зустрічали поняття «уніфікація», адже як вважають вітчизняні вчені, саме уніфікація і гармонізація є основними способами правової інтеграції. Слід зазначити, що уніфікація і гармонізація відрізняються за своїм результатом та юридичною формою вирішення поставлених перед ними завдань. Але сутність цих двох понять є різною. В гармонізації відбувається зближення права і законодавства, усунення колізій, суперечностей, а при уніфікації – впровадження єдиних норм до різних національних правових систем, що набуде актуальності на наступному можливому етапі – асоційованому членстві в Європейському Союзі.

В Україні потрібно гармонізувати законодавство як на внутрішньому, так і на зовнішньому рівні. А в європейських країнах на сьогодні переважає внутрішня гармонізація. Правові норми, що регулюють безпеку дорожнього руху, які переважно вміщені в директиви, забезпечують гармонізацію законодавства держав-членів Європейського Союзу. Так, Директива Ради № 93/704 запроваджує створення бази даних дорожньо-транспортних пригод і визначає, що держави-члени повинні запровадити статистику щодо дорожніх пригод, які призводять до смерті або пошкодження, що трапляються на їх території. Директива № 96/96 передбачає гармонізацію законодавства держав-членів щодо перевірок придатності до експлуатації автомобілів та автопричепів. Директива № 2003/20 встановлює посилені вимоги щодо обов'язкового використання пасків безпеки. Директива № 2004/54 закріплює мінімальні вимоги щодо безпеки в тунелях у трансєвропейській автомобільній мережі. Директива № 2006/126 щодо водійських посвідчень встановлює, що всі національні водійські посвідчення мають визначатися у кожній країні. Директивою запроваджується єдиний стандарт для водійських посвідчень та спільні вимоги щодо їх видачі. Директива № 2007/38 регулює питання переоснащення дзеркал

заднього виду для вантажних автомобілів з метою скорочення «мертвих зон» [2, с. 280].

У Європейському Союзі гармонізація означає спеціальний правовий інститут, який передбачає наближення законодавства за допомогою регламентів чи директив Європейського Союзу як інструментів.

Управління процесом гармонізації у державах-кандидатах переважно має триступеневий механізм. Прийняття політичних і стратегічних рішень у сфері європейської інтеграції і адаптації зокрема, узгодження позицій різних міністерств було покладено на «вищий» міжвідомчий орган на чолі з Прем'єр-міністром або Віце-прем'єр-міністром. На нашу думку, розробка єдиної інтеграційної політики та забезпечення координації підготовки такої програми, моніторингу за її виконання є важливим кроком для України. Наприклад, у Латвії Бюро європейської інтеграції виконує такі завдання: підготовка звітів про прогрес Латвії у підготовці до приєднання у співробітництві з Міністерством закордонних справ; виконання функцій Секретаріату Ради європейської інтеграції і Ради старших посадових осіб, підготовка порядку денного засідань вищезазначених органів; аналіз процесу інтеграції і планування заходів, які мають бути вжиті з метою впровадження єдиної інтеграційної політики Латвії; надання пропозицій щодо політичних рішень і окремих заходів у сфері інтеграції; надання допомоги міністерствам і міжвідомчим робочим групам у виконанні завдань європейської інтеграції; розробка і підтримання бази даних, яка полегшує моніторинг, підвищує ефективність планування всього інтеграційного процесу.

Слід зазначити, що Чеська Республіка підписала Угоду про асоціацію 4 жовтня 1993 р. У 1998 р. було ухвалено Першу Національну програму підготовки до членства, а в 1999 – другу Національну програму. Національна програма 1999 р. містила коротко- (на 1999 р.) і середньострокові пріоритети (на 2000-2002 р.) у сферах, де повна відповідність з правом Європейського Союзу ще не була досягнута. Дана Національна програма базувалась на Середньостроковій економічній стратегії інтеграції Чехії в Європейському Союзі і відображала результати моніторингу дотримання *commitments*, співпадала з законодавчим планом Уряду Чехії, графіком гармонізації права Чехії з *acquis*. Уряд Чеської Республіки прийняв доопрацьовану Національну програму 31 травня 2000 року. Даний документ підсумував завдання Чеської Республіки, які включали досягнення відповідності праву Європейського Союзу, виконання умов інтеграції у внутрішній ринок, створення необхідних інституцій. Розробка Національної програми 2000 року передувала оцінка виконання Національної програми 1999 року [1].

В Естонії було запроваджено загальний інституційний механізм гармонізації, що був створений Урядовим указом № 79-к від 30 січня 1996 року. Управління європейської інтеграції координувало весь процес європейської інтеграції в Естонії. Управління європейської інтеграції було

визначено структурним підрозділом Державної Канцелярії і у важливих питаннях підпорядковане Прем'єр-міністру.

У Литовському парламенті функціонував Комітет європейських справ. Відповідно до Регламенту парламенту його діяльність полягала у: розгляді головних питань, у межах компетенції Сейму, політики Литви щодо Європейського Союзу і наданні висновків щодо цього; координації діяльності комітетів Сейму і комісій у питаннях інтеграції до Європейського Союзу; розгляді Стратегії інтеграції, програми Партнерства при приєднанні, виконання Національної програми з правового наближення, урядових положень щодо підготовки до членства до Європейського Союзу, надання рекомендацій уряду; здійсненні парламентського контролю за органами державної влади під час підготовки і проведення переговорів щодо членства; підтримка демократичного розвитку процесу інтеграції до Європейського Союзу [1].

Проведення моніторингу за виконанням Програми здійснювалося за допомогою регулярних звітів про стан наближення, однак останнім часом його замінює база даних з оцінки інформації. Ця база містить усі акти Європейського Союзу (з посиланням на Офіційний журнал Європейського Союзу і з перекладом), кореспондуючі їм національні заходи, правотворчу стадію, на якій знаходиться проект. Кожне міністерство вносить до бази даних інформацію про проекти, які воно розробляє, про стан гармонізації у відповідній сфері.

В Україні різні аспекти зближення до Європейського Союзу передбачаються в таких нормативно-правових актах, як: «Угода про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» від 14 червня 1994 р. [5]; Постановою Кабінет Міністру № 1496 від 16 серпня 1999р. затверджена «Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Постановою Кабінету Міністрів України від 16 серпня 1999 р. № 1496 затверджена «Концепція адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; Указом Президента України від 11 червня 1998 р. № 615/98 схвалена «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу», а Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. № 1072/ 2000 – «Програма інтеграції України до Європейського Союзу», яка повинна стати головним інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до Європейського Союзу за всім спектром співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, освітнім, культурним і т.д.

Висновки з дослідження і перспективи подальших розвідок у даному науковому напрямку. На нашу думку, гармонізація законодавства – це цілеспрямоване зближення та узгодження основних норм законодавства з метою підвищення ефективності вітчизняного законодавства у різних сферах. Необхідно розглядати гармонізацію як спеціальний метод, що використовується для трансформації законодавства, правових норм з метою уподібнення, встановлення спільних з системою законодавства

Європейського Союзу вимог до різних суб'єктів правовідносин, та використовується як інструмент впровадження загальнодержавної політики в сфері гармонізації, застосовується спеціально уповноваженим центральним органом виконавчої влади (як правило, Міністерством юстиції). Спеціальний уповноважений орган у сфері гармонізації – орган виконавчої влади центрального рівня до функції якого належить взяття участі в розробці політики з гармонізації (складова євроінтеграційної політики), координації реалізації програм на її виконання, проведення моніторингу за результатом виконання. Ефективне використання засобів методу гармонізації в аналізованій сфері має відбуватися з урахуванням позитивного європейського досвіду впроваджуваних реформ. З огляду на це потребують деталізованого вивчення представлені у підрозділі кроки з реалізації політичних програм та планів гармонізації, що можуть бути покладені в основу правового механізму гармонізації України.

Література:

1. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан ; Центр європ. та порівн. права. Київ : Слово, 2004. 319 с.
2. Право Європейського Союзу : підручник / В. І. Муравйов та ін. ; за ред. В. І. Муравйова. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 703 с.
3. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 21.11.2002 р. № 228-IV, *Урядовий кур'єр*. 2002. № 236.
4. Тимошенко В. І. Принципи юридичної відповідальності за порушення виборчого законодавства України. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2011. № 1 (4). С. 45-48.
5. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14. 06. 1994 р. *Бюлетень законодавства і юридичної практики України*. 2003. 241 с.
6. Яценко К. В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07, Київ : К. В. Яценко, 2005. 20 с.

Zadnipriana-Korinna M. Current aspects of harmonization of national legislation and legislation of the European Union

Summary. In the European Union, harmonization means a special legal institution that provides for the approximation of legislation by means of European Union regulations or directives as instruments. Modern scientists focus on the fact that harmonization consists in bringing the norms of internal law of the member states of European integration associations into compliance with the requirements of the law of the European Union in order to create the same legal conditions for participants in market relations. The article emphasizes that the harmonization of legislation is quite often used in the law of the European Union to characterize the process of bringing the internal legislation of member states into compliance with the law of the European Union and is carried out with the aim of harmonizing national norms so that they create the same legal conditions for the activities of business entities on internal market of the European Union. Quite often, modern authors emphasize that this term should be distinguished from unification,

because it is through unification that although the same legal conditions are created for business entities, this is achieved by adopting relevant acts by the institutions of the European Union, which directly regulate the behavior of business entities and do not provide for coordination with them of acts of national legislation. In countries such as Poland, Estonia, Latvia, the Czech Republic, Hungary and other countries of the last wave of accession to the European Union, considerable attention was paid to the issue of harmonization of legislation: a special legal framework was developed and authorized state bodies were created to ensure policy coordination in this area. The article examines the issue of the mechanism of harmonization of national legislation with European law, namely, the system of organizational and normative legal elements that ensure the establishment of a unified order of regulation of legal relations within the framework of the agreements concluded by the subjects of harmonization by implementing the provisions of the agreements into national legislation.

Key words: concept of harmonization, harmonization of the legislation of Ukraine and the European Union, harmonization mechanism, unification, adaptation, approximation, implementation.