

Н. М. ПАРХОМЕНКО

Наталія Миколаївна Пархоменко, доктор юридичних наук, вчений секретар Інституту держави і права ім. В. М. Корецького НАН України

ГАРМОНІЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ З ЄВРОПЕЙСЬКИМ ТА МІЖНАРОДНИМ ПРАВОМ: МЕТОДИ, ЕТАПИ, ВИДИ

Інтеграційні процеси, що відбуваються у різних регіонах та на різних континентах між країнами з різними правовими традиціями, відрізняються за темпами, змістом та глибиною. Обов'язковою умовою інтеграційних процесів, що відбуваються у світі, є сумісність правової, економічної та політико-правової систем та відповідна синхронність правової, економічної та соціально-політичної трансформації держав, що об'єднуються.

Створення спільного правового простору для регулювання міжнародних відносин через гармонізацію правових приписів норм міжнародного права і національного законодавства є об'єктивною потребою і вимагає цілеспрямованої та скоординованої діяльності різних держав і міжнародних організацій¹.

Останнім часом значна увага дослідників прикута до права Європейського Союзу. Європейський Союз – найбільш розвинена на сучасному етапі форма об'єднання країн, які передали частину своїх суверенних прав наднаціональним інститутам. Гармонізація законодавства України та ЄС означає процес зближення національної правової системи та її підсистем з правовою системою Європейського Союзу та вимогами міжнародно-правових норм і стандартів.

Історично ця проблема не є лише проблемою України, вона постала майже перед усіма державами – колишніми членами СРСР, системи законодавства яких потребували глибокого реформування. Україна була першою, що стала на шлях євроінтеграції, який передбачає декілька етапів та тривалого часу. Цей вибір має об'єктивні передумови, є цивілізаційним на користь європейських цінностей, утвердження європейських стандартів соціально-економічного та політичного розвитку, рівня та якості життя населення².

Важливими для дослідження права різних міждержавних утворень, міжнародних організацій їх особливостей і принципів зближення із правовими системами третіх країн, різнобічного розкриття процесу становлення європейського правового простору також є роботи російських вчених: А.С. Гавердовського, С.В. Бахіна, Л.М. Ентіна, О.І. Тіунова, Б.М. Топорніна, Е.Т. Усенка, С.В. Черніченка, Ю.М. Юмашева, а також таких зарубіжних вчених, як Н. Блокер, Е. Бредлі, Ж. Булюї, М. Вестлейк, Т. Гартлі, Г.-Н. Геренфельдт, Рене Давід, М. Дженіс, У. Драетт, А. Еванс, Г. Єніке, П. Жюйар, Г. Іпсен, Д. Карро, Л. Карту, Кей Р., Ш. Коенінг, Ж. Колаза, В. Кернз, Н. Каталано, Д. Лазок, Б. Лиманчи, Д. Маклеод, М. Мартма, Ж. Нулуї, К. Окономидес П. Пескатор, А. Тагам, Ж. Тускоз, Ж. Рідо, А. Фердрос, П. Фішер, С. Хайет, К. Цвайгерт, Г. Шлогауер, О. Шпірман, Ж. Штайнер, Х. Шермерс та ін.

Вітчизняні вчені також намагалися системно осмислити принципи, здобутки і тенденції, проблеми та перспективи наближення правової системи України до права ЄС, необхідність імплементації Україною міжнародних угод, серед них: Г. Є. Бувайлик, В.Г. Буткевич, М.В. Буроменський, В. А. Василенко, О.Ф. Висоцький, С.А. Войтович, В.Н. Денисов, А.С. Довгерт, В.І. Євінгов, В.К. Забігайло, Л.Г. Заблоцька, О.В. Задорожний, А.З. Георгіца, А.П.Заєць, Ю.Д. Ільїн, В. І. Кисіль, М.І. Козюбра, В.В. Копійка, В.Ю. Крушинський, О.В. Лаба, Л.А. Луць., В.А. Манджола, Н. Р. Малишева, В.Є.Мармазов та І.С. Піляєв, Ю. Марченко, В.І.Муравйов, В.Ф. Опришко, Л. Д. Тимченко, К. К. Сандровський, С.В. Шевчук, Ю.С. Шемшученко, А. С. Філіпенко, Т. Шинкаренко, О. І. Шнирков, та ін.³

Важливим джерелом дослідження процесів гармонізації права виступають також міжнародні договори, конвенції, регламенти, конституції та конституційні акти країн світу.

Незважаючи на достатньо велику кількість наукових досліджень, пов'язаних із характеристикою різних аспектів зближення правової системи України з міжнародним правом, слід наголосити, що на разі є відсутніми комплексні теоретико-правові пошуки.

1. Адаптація (лат. *adapto* – пристосовую) – процес пристосування до умов, які змінюються; у міжнародному праві адаптація є процесом приведення національного законодавства до норм і стандартів

міжнародного права шляхом удосконалення національного законодавства (внесення змін і доповнень, прийняття нових нормативно-правових актів), укладання або приєднання до міжнародних договорів.

Адаптація національного законодавства до законодавства міжнародних організацій здійснюється уповноваженими органами державної влади за шляхом правотворчості, планування, координації та контролю. Адаптація є складовою інтеграційних процесів, передумовою гармонізації національного законодавства із законодавством міжнародних організацій. Це планомірний процес, що включає декілька послідовних етапів, на кожному з яких має досягатися певний ступінь відповідності національного законодавства міжнародно-правовим нормам і стандартам.

2. Стандартизація – це діяльність, що полягає у встановленні положень для загального і багаторазового застосування щодо наявних чи можливих завдань з метою досягнення оптимального ступеня впорядкування у певній сфері, результатом якої є підвищення ступеня відповідності продукції, процесів та послуг їх функціональному призначенню, усунення бар'єрів у торгівлі і сприяння науково-технічному співробітництву. В результаті впровадження стандартизації створюється стандарт. Тобто документ, що встановлює для загального і багаторазового застосування правила, загальні принципи або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, з метою досягнення оптимального ступеня впорядкованості у певній галузі, розроблений у встановленому порядку на основі консенсусу (мається на увазі згода всіх зацікавлених сторін з урахуванням більшості їх вимог). В якості об'єкта стандартизації можуть виступати продукція, процеси та послуги. Зокрема: матеріали, складники, обладнання, системи, їх сумісність, правила, процедури, функції, методи чи діяльність⁴.

3. Уніфікація права (франц. unification, від лат. unus – один і facere – робити) — процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання одноманітності правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин. Зумовлена ускладненням суспільного життя і розвитком суспільних відносин. Стосується як правотворчості, так і правозастосування. Необхідність уніфікації в праві виникає при: утворенні нових держав, на території яких діють складові різних правових систем; формуванні єдиної правової системи союзних держав; у процесі зближення правових систем держав, які утворюють різні міждержавні об'єднання тощо. В історичній ретроспективі характерним прикладом уніфікації в праві була систематизація радянського законодавства в 1950–60-х рр. на засадах галузевих Основ законодавства Союзу РСР і союзних республік. У сучасний період уніфікаційні процеси здійснюються країнами в рамках СНД, ЄС тощо. Скандинавські країни (Данія, Ісландія, Норвегія, Фінляндія, Швеція) уніфікували морське, торговельне, договірне, вексельне, сімейне, спадкове, зобов'язальне законодавство; законодавство про інтелектуальну власність. Це сприяє інтеграції правового регулювання у міжнародних відносинах, зближенню національного і міжнародного права, забезпеченню гармонізації правових систем. Головними методами уніфікації в праві є систематизація національного законодавства, імплементація норм міжнародного права у національне законодавство, його адаптація до вимог міжнародного права тощо⁵.

4. Імплементація (англ. implementation – «здійснення», «виконання») – процес транспонування актів законодавства, включаючи створення порядку та процедур їхнього впровадження (імплементація у вузькому розумінні); цей процес також включає тлумачення, практику застосування, забезпечення дотримання та виконання норм права, органами державної влади (імплементація в широкому сенсі). В міжнародному праві – це фактична реалізація міжнародних зобов'язань на національному рівні, а також один із способів включення міжнародно-правових норм у національну правову систему за умови дотримання мети і міжнародних норм⁶.

Способами імплементації є інкорпорація (міжнародно-правові норми без змін відтворюються у нормативно-правових актах держави що імплементує міжнародні норми), трансформація (відбувається переробка міжнародних норм при перенесенні у національне законодавство з метою урахування національних особливостей, в т.ч. юридичної техніки), а також загальна, приватна або конкретна відсилка (міжнародно-правові норми безпосередньо не включаються в текст закону, в якому міститься інформація про нього. Таким чином, при імплементації шляхом відсилання застосування національної правової норми є неможливим без звернення до тексту міжнародного договору).

В якості способу імплементації окремі дослідники називають також рецепцію, яка передбачає сприйняття національним правом приписів міжнародного права через механізм ратифікації або схвалення міжнародних договорів, а також передачу (трансмісію) прав і обов'язків, покладених договором на державу, компетентним державним органам з метою їх безпосередньої реалізації. При цьому сама норма міжнародного права, як регулятор міждержавних відносин, залишається незмінною та обов'язковою для суб'єктів, що її створили⁷.

Гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом передбачає узгоджену діяльність всіх суб'єктів, що здійснюється в межах їх компетенції, послідовно та **поетапно**.

На першому етапі визначаються критерії гармонізації в різних сферах інтеграційної взаємодії відповідно до укладених договорів та визначаються галузі законодавства, що потребують гармонізації, окреслюється відповідне коло проблем правового регулювання в цій галузі. Крім того здійснюється переклад та опрацювання відповідних нормативно-правових актів (наприклад директив, регламентів ЄС) з метою їх практичного використання; матеріально-технічне забезпечення аналізу і розроблення національних правових актів; набуття теоретичного і практичного досвіду особами, причетними до зазначеної діяльності з питань законодавства, моніторингу, інформаційного забезпечення та ін. шляхом організації навчальних візитів до окремих країн.

На другому етапі відбувається співвідношення мети і завдань правового регулювання інтеграційної взаємодії, правова експертиза та порівняльно-правовий аналіз національних законодавчих та інших нормативно-правових актів, визначення їх відповідності укладеним міжнародним договорам та вироблення пропозицій щодо їх гармонізації з урахуванням наслідків гармонізації на національному рівні та впливу на національну правову систему; узгодження понять і термінів національного права та права міжнародних організацій, міжнародних договорів.

На третьому етапі визначається та затверджується перелік нормативно-правових актів, що потребують гармонізації з урахуванням їх юридичної сили, а також перелік міжнародних договорів, які необхідно укласти з метою гармонізації. Крім того, відбувається визначення оптимальних форм та засобів, рівнів та меж гармонізації.

На четвертому етапі відбувається синхронна розробка та прийняття нових нормативно-правових актів або внесення змін у діюче законодавство відповідними державними органами⁸. Важливим на даному етапі є подолання існуючих колізій між національним та міжнародним правом або правом міжнародних організацій чи їх об'єднань шляхом застосування відповідних процедур, а саме: визнання загальноновизнаних принципів права, правових стандартів та їх закріплення у національному законодавстві; врахування загальних і специфічних вимог під час входження нормативних приписів актів міжнародних організацій у національну правову систему і т.ін.

Гармонізовані нормативно-правові акти мають відповідати наступним вимогам: містити норми права, що відповідають положенням діючих міжнародних договорів; забезпечувати одноманітне розуміння та застосування правил, які встановлені всіма учасниками правовідносин та містяться в укладених міжнародних договорах; здійснювати юридичну дію, що за можливості виключає або мінімізує необхідність прийняття відомчих актів, а у випадках, коли така необхідність виникає – передбачати можливість гармонізації підзаконних актів; містити реальні гарантії та механізми виконання правостановлюючих норм та положень правових актів суб'єктів гармонізації, а також заходи відповідальності протиправної та стимулюючої діяльності; передбачати системність та внутрішній зв'язок національних актів та актів інших держав чи міжнародних організацій – суб'єктів інтеграції⁹. Це видається можливим за умови дотримання основних вимог нормотворчої техніки, а саме: понятійний апарат і нормотворча техніка повинні мати наскрізний характер; у нормативно-правових актах мають бути визначені терміни, що вживаються в ньому; чітко визначений об'єкт правового регулювання; норми права, у переважній більшості, мають бути нормами прямої дії (слід уникати бланкетних норм).

Важливе значення для процесу гармонізації права має одноманітне тлумачення термінів і понять, що використовуються у міжнародно-правових документах. Передумовою цього є правильний переклад актів, що гармонізуються. (Наприклад, Наказом Міністерства юстиції України від 26.11.2003 р. № 144/5 затверджений Порядок перекладу актів європейського права на українську мову). При цьому важливим є надання перекладам статусу офіційного документу.

На п'ятому етапі відбувається реалізація гармонізованих актів, здійснюється оцінка досягнутих результатів на міждержавному та національному рівнях. У перспективі можливо продовження інтеграційної взаємодії у напрямі уніфікації та наближення.

Протягом всіх зазначених етапів відбувається: технічна допомога (обмін експертами, організація семінарів, навчання спеціалістів, допомога у перекладі відповідного законодавства); контроль інтеграційних органів за проведенням гармонізації.

Зокрема, саме для розробки наукових засад адаптації законодавства України до законодавства ЄС, вдосконалення нормопроектної роботи було створено ряд інституцій, зокрема Українсько-європейський консультативний центр з питань законодавства (UEPLAC), метою якого є надання допомоги у досягненні повномасштабної імплементації Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС. Зокрема: сприяння наближенню законодавства України до законодавства ЄС у сферах, визначених у ст. 51(2) УПС, сприяння Україні у здійсненні нею необхідних законодавчих та інституційних змін відповідно до Плану дій Євросоюзу у сфері юстиції та внутрішніх справ; забезпечення процесу вступу України до СОТ.

У контексті надання технічної допомоги українським інституціям UEPLAC формулює рекомендації щодо заходів, необхідних для ефективної реалізації наближеного законодавства України, а також подолання недоліків та невизначеностей, характерних для реформаторських процесів у колишніх країнах з централізовано-плановою економікою¹⁰. При Міністерстві юстиції України створюється Центр європейського та порівняльного права (Спочатку Центр порівняльного права), основним призначенням якого є сприяння органам державної влади при підготовці проектів нормативно-правових актів з урахуванням світового досвіду та основних положень законодавства ЄС з метою наближення законодавства України до норм і стандартів права ЄС¹¹. Саме на цей Центр покладені обов'язки здійснення експертного, аналітичного, інформаційного та методичного супроводу адаптації законодавства України.

З метою вдосконалення адаптаційного процесу та забезпечення перекладів законодавства ЄС створено Центр перекладів актів європейського права¹².

Таким чином, гармонізація є процесом цілеспрямованого зближення правових систем шляхом усунення суперечностей між ними та формування мінімальних правових стандартів через утвердження спільних правових принципів, що передбачає приведення законодавства держав-членів та країн не членів у відповідність з вимогами міжнародного права на підставі міжнародних договорів.

Гармонізація відбувається за допомогою різних засобів (адаптація, імплементація, стандартизація та ін.) і може передувати уніфікації законодавства або ж застосовуватися тоді, коли потреби в такій уніфікації немає.¹³

За різними критеріями (суб'єктами гармонізації, сферою суспільних відносин, метою та ін.) механізм гармонізації може набувати різних модифікацій (різновидів). Наприклад, право Європейського Союзу вважається тією законодавчою моделлю, єдиним стандартом, згідно з яким своє право гармонізують країни Європи. В Європі виокремлюють п'ять різновидів механізму гармонізації законодавства, а саме:

1. Механізм гармонізації всередині Європейського Союзу, в державах-членах ЄС передбачає безпосередню участь держав-членів у створенні актів гармонізації ЄС.

2. Механізм гармонізації в державах-кандидатах відбувається на підставі угод про асоціацію згідно політичної волі керівництва країни.

3. Механізм гармонізації швейцарського національного права передбачає застосування референдуму як основного засобу гармонізації.

4. Механізм гармонізації в межах Європейського економічного простору на підставі Угоди про Європейський економічний простір 1992 року.

5. Механізм гармонізації в інших європейських країнах-партнерах, а саме в Україні та Молдові¹⁴.

Крім того, в теорії права та міжнародному праві розрізняють моделі гармонізації: 1. Повна гармонізація, що відбувається шляхом уведення у національне законодавство норм через прийняття директив. Наприклад, повна гармонізація промислових норм відбувається шляхом приведення у відповідність з директивами міжнародних організацій всіх технічних норм та елементів, що визначають готову продукцію. 2. Мінімальна гармонізація відбувається шляхом взаємного визнання та встановлення мінімальних стандартів, які враховують можливість їх зміни з урахуванням науково-технічного прогресу та відповідного внесення змін до цих стандартів¹⁵.

З огляду на існуючі загальносвітові тенденції гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом може відбуватися в таких сферах суспільних відносин: правовий статус суб'єктів суспільних відносин; проблеми права власності, правовий режим діяльності юридичних осіб та підприємців; проблеми права інтелектуальної власності; оподаткування; валютно-фінансова система; пенсійна система; банківська діяльність; ядерна енергетика; охорона оточуючого середовища та ін. Ці сфери умовно виокремлюються у загальний економічний простір; загальний простір зовнішньої безпеки; загальний простір свободи, безпеки та правосуддя; загальний простір науки, освіти, культури.

Отже, результатом гармонізації є те, що у різних держав з'являється спільна система не лише загальних, а й галузевих принципів права, спільні цілі та завдання у зовнішніх політиках, єдиний механізм правового регулювання суспільних відносин¹⁶. Це набуває особливої актуальності в умовах налагодження партнерських відносин в межах Співдружності Незалежних Держав, Митного Союзу, Всесвітньої торгової організації, Європейського Союзу та вимагає координації правової політики та гармонізації права, що створилось та створюється в межах цих об'єднань.

Приведена теоретична модель механізму гармонізації національного законодавства до міжнародного права не є універсальною для всіх держав, що гармонізують законодавство. Як свідчить світовий досвід, зазначений механізм залежить від особливостей правової, політичної, економічної системи кожної з держав.

Для України гармонізація національного законодавства з європейським та міжнародним правом має особливу значущість і актуальність, оскільки з цим процесом пов'язане не тільки створення правової бази для майбутнього вступу до ЄС, а й досягнення інших важливих для нашої держави цілей, а саме:

- створення підґрунтя та рушійної сили правової, адміністративної та судової реформи в Україні;
- наближення України до повного виконання своїх зобов'язань за УПС як етапу на шляху поступової інтеграції до Європейського Союзу;
- створення стимулів для здійснення економічних реформ, підвищення конкурентоспроможності економіки та сприяння залученню іноземних інвестицій в Україну;
- розвиток зовнішньої торгівлі між Україною та ЄС, оскільки зі створенням зони вільної торгівлі для них діятимуть рівні правила;
- подальша демократизація суспільних процесів, розбудова основних засад функціонування громадянського суспільства відповідно до європейських стандартів¹⁷.

Відповідно наукове теоретико-методологічне забезпечення проведення гармонізації законодавства України з європейським та міжнародним правом є об'єктивною необхідністю та має бути присутнє на всіх етапах гармонізаційного процесу з метою забезпечення його ефективності.

¹ Ратушний С.М. Деякі теоретичні питання гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими нормами // www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2008/Ratushnyi.pdf

² Гальчинський А.С. Стратегія євроінтеграції та питання участі України у формуванні єдиного економічного простору (аналітичні оцінки). – К.: НІСД, 2003. – С. 3-4.

³ Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти) /Л.А. Луць. – К: Ін-т держави і права ім. В.М.Корецького НАН України, 2003.; История и право Европейского Союза: Учеб. пособие / Ю.Д. Ильин. – Х.: КОНСУМ, 1998. – 156с.; Право Европейского Союза / А. Татам. – К.: Абрис, 1998;

Словник-довідник Європейського Союзу / Ред. Ю.Марченко. – К.: К.І.С., 2001. – 152 с.; Служити Європі: Популярно про установи Європейського Союзу /пер. з англ. К.: К.І.С., 2000. – 40с., *Манджоло В.А., Копійка В.В.* Європейський союз у міжнародних відносинах. – К.: Інститут міжнародних відносин, 1998; *Крушинський В.Ю.* Європейський Союз: історія і сучасність. – К.: Інститут міжнародних відносин, 2000; *Копійка В.В., Шинкаренко Т.* Європейський Союз: заснування і етапи становлення. – К.: Видавничий дім «Ін Юре», 2002 тощо.

⁴ <http://uk.wikipedia.org/wiki/Стандартизація>

⁵ *Ющик О.І.* Уніфікація в праві // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю.С. Шемшученко (голова редкол.) та ін. – Т. 6: Т-Я. – К.: Укр. енцикл., 2004.

⁶ *Куч М.О.* Про особливості тлумачення терміна «імплементация» // Часопис Київського університету права. – 2010. – № 2. – С.133-137.

⁷ *Исаев Д.* Основные теории гармонизации законодательства в процессе формирования общих пространств Россия-УС // Российско-Европейский центр экономической политики. – М., 2005. – С. 5.

⁸ Постановление Межпарламентского Комитета Республики Беларусь, Республики Казахстан, Кыргызской Республики и Российской Федерации от 7 декабря 1998 г. № 7-15 «О Программе гармонизации национальных законодательных и иных правовых актов государств – участников Договора об углублении интеграции в экономической и гуманитарной областях от 29 марта 1996 года».

⁹ Методика гармонизации (сближения, унификации) законодательств государств – членов Евразийского экономического сообщества // Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества // www.ipaeurases.org/docsdown/metod-garmoniz.pdf

¹⁰ Законотворчість. Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права. – К., 2005. – С. 123.

¹¹ Наказ Міністерства юстиції України від 01.11.2000 року №53/5 п.1. Положення про Центр порівняльного права // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

¹² Постанова Кабінету Міністрів України від 26 липня 1999 року №1353 «Про Центр перекладів актів європейського права» // zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi

¹³ Законотворчість. Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права. – К., 2005. – С.13.

¹⁴ *Кашкин С.* Стратегия и механизмы гармонизации законодательства России и Европейского Союза, как ключевые компоненты их эффективного взаимодействия в XXI веке // Российско-Европейский Центр Экономической Политики (РЕЦЭП), – М., 2005. – С. 24.

¹⁵ *Исаев Д.* Основные теории гармонизации законодательства в процессе формирования общих пространств Россия-УС. // Российско-Европейский центр экономической политики. – М., 2005. – С. 5.

¹⁶ *Ратушний С.М.* Деякі теоретичні питання гармонізації національного законодавства з міжнародно-правовими нормами // www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/pre/2008/Ratushnyi.pdf

¹⁷ *Лабя О. В.* Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991–2004 рр.). Автореф. дис. на здоб. наук. ступ. к. ю. н.: 12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія політичних і правових учень. – К., 2005. – С. 18.

Резюме

У статті проаналізовані основні засади та складові елементи механізму гармонізації національного законодавства.

Ключові слова: гармонізація, адаптація, імплементация, види гармонізації.

Резюме

В статье проанализированы основные начала и составляющие элементы механизма гармонизации национального законодательства.

Ключевые слова: гармонизация, адаптация, имплементация, виды гармонизации.

Summary

In the article have been revealed the fundamental grounds and constituent elements of the mechanism of national legislation harmonisation.

Key words: harmonisation, adaptation, implementation, types of harmonisation.

Отримано 18.04.2012