

ПОНЯТТЯ Й ОСНОВНІ СПОСОБИ НАБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ І ТРЕТІХ КРАЇН ДО ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

CONCEPTS AND MAIN WAYS OF APPROXIMATION OF THE LEGISLATION OF MEMBER STATES AND THIRD COUNTRIES TO THE LEGISLATION OF THE EUROPEAN UNION

Кірик А.Ю., асистент кафедри міжнародного та європейського права,
аспірант кафедри цивільного права та процесу

Хмельницький університет управління та права імені Леоніда Юзькова

У статті досліджуються теоретико-правові аспекти використання понятійного апарату, що регулює процес правової інтеграції законодавства держав-членів і третіх країн до законодавства ЄС. Здійснюється порівняння понять адаптації, апроксимації, імплементації, гармонізації, інтеграції та уніфікації з метою виявлення спільного та відмінного у їх доктринальному розумінні. Визначено, що наближення законодавства держав-членів і держав-кандидатів є унікальним обов'язком членства у Європейському Союзі, який не можна уникнути.

Особлива увага зосереджується на тому, що в межах ЄС найуживанішими термінами, які позначають процес наближення законодавства держав-членів і третіх держав до норм права ЄС, є гармонізація, апроксимація, уніфікація, адаптація, інтеграція, імплементація. Підкреслено, що вищезазначені поняття не є взаємозамінними синонімами, а розрізняються за формами та методами правового регулювання, а також за результатами, на які спрямовані ці процеси.

Визначено, що процес гармонізації включає прийняття законодавства ЄС і взаємну гармонізацію законодавства держав-членів ЄС і гармонізацію законодавства країн-кандидатів до законодавства ЄС, крім того, термін «гармонізація» може розглядатися у вузькому та широкому значеннях. Термін «апроксимація» означає метод, за допомогою якого здійснюється гармонізація. Основними етапами процесу апроксимації є: підготовчий, аналітичний, транспонування, впровадження та застосування. Наголошується, що термін «адаптація» порівнюється з терміном «апроксимація», проте вони різняться за своєю метою. Метою апроксимації є прийняття певних елементів зарубіжного законодавства з метою оптимізації відповідного національного законодавства.

Термін «уніфікація» позначається як процес впровадження єдиних правових норм у національні правові системи з метою наближення цих правових систем або створення на їх основі єдиної міжнародно-правової системи. Визначено, що серед зазначених понять необхідно виділяти термін «інтеграція», який здійснюється в декілька способів, такі як гармонізація, апроксимація й імплементація.

Аналіз вищезазначених термінів дає підстави стверджувати, що гармонізація, апроксимація, уніфікація, адаптація, імплементація відображають різні рівні інтеграційних процесів між державами-членами, третіми країнами та правом ЄС.

Ключові слова: гармонізація, адаптація, апроксимація, уніфікація, інтеграція, імплементація, право Європейського Союзу.

The article examines the theoretical and legal aspects of the use of the conceptual framework governing the process of legal integration of legislation of Member States and third countries into EU law. The concepts of adaptation, approximation, implementation, harmonization, integration and unification are compared in order to identify common and different in their doctrinal understanding. The approximation of the laws of the Member States and the candidate countries has been identified as a unique and unavoidable obligation to join the European Union.

Particular attention is paid to the fact that within the EU the most commonly used terms that denote the process of approximation of legislation of Member States and third countries to the rules of EU law are harmonization, approximation, unification, adaptation, implementation, implementation. It is emphasized that the above concepts are not interchangeable synonyms, but differ in the forms and methods of legal regulation, as well as the results to which these processes are directed.

It is determined that the harmonization process includes the adoption of EU legislation and mutual harmonization of legislation of EU member states and harmonization of legislation of candidate countries to EU legislation, in addition, the term harmonization can be considered in a narrow and broad sense. It is emphasized that the term approximation means a method by which harmonization is carried out. The main stages of the approximation process are: preparatory, analytical, transposition, implementation and application. It is noted that the term adaptation is compared with the term approximation, but they differ in their purpose. The purpose of the approximation is the adoption of certain elements of foreign legislation in order to optimize the relevant national legislation.

The term unification refers to the process of introducing uniform legal norms into national legal systems in order to approximate these legal systems or create a single international legal system based on them. It is determined that among these concepts it is necessary to distinguish the term integration, which is carried out in several ways: harmonization, approximation and implementation.

Analysis of the above terms suggests that the terms harmonization, approximation, unification, adaptation, implementation reflect different levels of integration processes between Member States, third countries and EU law.

Key words: harmonization, adaptation, approximation, unification, integration, implementation, European Union law.

Слід зазначити, що Європейський Союз (далі – ЄС) не може функціонувати, якщо ключове законодавство не узгоджується між усіма його державами-членами. У літературі процес зближення законодавства держав-членів і держав-кандидатів із законодавством ЄС позначається кількома поняттями, такими як гармонізація, апроксимація, уніфікація, адаптація, інтеграція, апроксимація та ін., однак є плутанина у їх доктринальному використанні.

Порівнюючи Договір про ЄС різними офіційними мовами, помічаємо, що залишається незрозумілим питання термінології, оскільки у всіх версіях поняття як використовуються, так і перекладаються не системно. Тому необхідно чітко визначити, чи є зазначені терміни взаємозамінними синонімами, чи все ж таки існує відмінність у їх використанні.

У своїх працях це питання висвітлювали багато науковців, серед яких – О. Волошенюк, Л. Грицаєнко, С. Дудар, В. Забігайло, Л. Луць, Р. Петров, І. Яковюк, Т. Яровий.

Наближення законодавства держав-членів і держав-кандидатів є унікальним обов'язком членства у ЄС. Це означає, що країни, які прагнуть вступити до ЄС, повинні узгодити свої національні закони, правила та процедури, щоб забезпечити дію всієї сукупності законодавства ЄС, що міститься в *acquis communautaire*.

Усі терміни, які використовуються для позначення процесу приведення законодавства держав-членів і третіх країн до права ЄС, виражають різні рівні інтеграційних процесів, що досягаються між державами-членами. Термін, який найчастіше використовується стосовно країн, котрі ще не є членами ЄС, є «апроксимація», однак у текстах Угод із різними країнами також використовується термін «гармонізація».

Як зазначає І. Яковюк, для позначення процесів, пов'язаних із приведенням законодавства у відповідність із правом ЄС, у юридичній науці використовується достатньо

широкий арсенал термінів, а саме: адаптація, апроксимація, гармонізація, зближення, імплементація, інтеграція, рецепція, трансформація, узгодження, уніфікація тощо [1, с. 32–33]. Прийнято вважати, що терміни «гармонізація», «апроксимація», «уніфікація», «адаптація» є взаємозамінними синонімами [2], проте вищезазначені поняття розрізняють за формами та методами правового регулювання, а також за результатами, на які спрямовані ці процеси. У цьому контексті дуже важливо розрізнити вищезгадані поняття, як вони розуміються у законодавстві ЄС і в міжнародному праві та чи дійсно вони є взаємозамінними синонімами.

Також ж думки дотримується і Л. Грицаєнко, відзначаючи, що вітчизняні науковці для позначення одного і того самого процесу використовують різноманітну термінологію, однак усі процеси – адаптація, гармонізація, транспозиція, уніфікація та ін. – є засобами юридичної (правової) інтеграції. Відрізняються вони інструментами та рівнем ідентичності змісту правових норм [3, с. 26].

Наприклад, термін «гармонізація» у міжнародному праві використовується для позначення всього процесу створення єдиного правового режиму, а також визначається як самостійний спосіб правової інтеграції. Особливий спосіб гармонізації є те, що він дає змогу формувати правові стандарти у певній сфері правового регулювання, а тому повинен передувати уніфікації права та застосовуватися там і тоді, де і коли відсутня потреба в останній [4, с. 15].

Згідно зі «Словником термінів і понять з міжнародного та європейського права» гармонізація законодавства визначається як приведення законодавства держав-членів і країн, які не є членами ЄС, у відповідність до вимог ЄС на основі його правових актів [5]. Тому у праві ЄС термін «гармонізація» традиційно означає приведення національного законодавства держав-членів до *acquis communautaire*, що включає: права й обов'язки держав-членів; принципи та політичну мету, встановлені установами договорами; вторинне право, прийняте інституціями (директиви, регламенти, рішення, рекомендації та висновки); міжнародні угоди, укладені між державами-членами у межах компетенції ЄС; прецедентне право Європейського суду; рамкові рішення та інші правові акти, прийняті в рамках другого і третього стовпа ЄС.

Поняття «гармонізація» розглядається у вузькому та широкому значеннях. У широкому – це утвердження права ЄС у національній правовій системі як процес, за допомогою якого воно стає частиною внутрішнього правопорядку. У вузькому значенні – це правове наближення національних норм до законодавства ЄС [6].

Майкл Швейцер також розглядає гармонізацію у вузькому та широкому розумінні. У праві ЄС гармонізацію у широкому розумінні визначають як заміну різних національних політик єдиною спільною політикою Союзу у відповідній сфері. У вузькому розумінні гармонізація у праві ЄС – це предметне наближення національних правових приписів до встановлених Союзом стандартів шляхом скасування відмінностей у національному законодавстві [7].

На думку І. Яковук, гармонізація включає процес спільного, скоординованого розвитку положень національного законодавства, усунення наявних між ними суперечностей і формування мінімальних правових стандартів шляхом встановлення спільних правових принципів або шляхом прийняття окремих правових рішень із метою наближення правових систем, проте таке зближення не досягає ступеня абсолютної ідентичності законодавства держав-членів і права ЄС [1, с. 36].

Гармонізація законодавства не вимагає від держав-членів прийняття однакових правових актів. Основне питання полягає в тому, що держави-члени застосовують подібні закони чи інші правові акти. Держави-члени можуть здійснювати значний вплив на правовий порядок Союзу при

гармонізації правових положень. Механізми правового регулювання інтеграційних процесів у ЄС характеризуються перенесенням правових концепцій і методів із їх внутрішнього законодавства на європейський рівень. Ці концепції та методи, перенесені з національних правових систем у право ЄС, повертаються у новій якості до національного законодавства, яке характеризується наднаціональними особливостями. У процесі гармонізації правові основи та концептуальні підходи різних держав узгоджуються та приймаються для створення єдиної правової системи. Таким чином, законодавство ЄС є продуктом компромісу між його країнами-членами [1, с. 41].

Поняття «гармонізація» часто плутають із поняттям «апроксимація», що означає метод, за допомогою якого здійснюється гармонізація. Зокрема, апроксимація передбачає більш достовірне зближення законодавства з актами ЄС за допомогою вільного визначення стратегії, методів і технік, а також крайніх термінів реалізації. Вперше термін «апроксимація» був використаний у 2004 р. при прийомі 10 нових держав-членів із Центральної та Східної Європи [6].

У зв'язку із термінологічною плутаниною серед експертів по праву ЄС ведуться дискусії стосовно того, чи ідентичні поняття апроксимації та гармонізації у законодавстві ЄС. Наприклад, американські юристи Берману, Говел, Дейві та Фокс вважають, що апроксимація в англійській версії Договору про ЄС не є точним перекладом «*rapprochement* – зближення» із французької та «*Angleichung* – зближення, зрівнення» із німецької версії Договору про ЄС [8].

Як зазначає професор В.К. Забігайло, апроксимація є максимальним наближенням певних положень національного правового акта до аналогічних положень директив ЄС [9, с. 11].

У найширшому розумінні процес апроксимації включає методи та прийоми для транспонування (перенесення) законодавства ЄС у законодавство держав-членів і держав-кандидатів, його включення до національних правових систем і процес інкорпорації, який проявляється через реалізацію прав або прийняття конкретних зобов'язань.

Загалом основні етапи апроксимації законодавства можна окреслити таким чином:

- підготовчий етап – створення необхідних інституцій із апроксимації законодавства та низка технічних заходів, включаючи розповсюдження та презентацію правових актів ЄС в окремих сферах;
- аналітичний етап – визначення пріоритетів на основі державних пріоритетів, а також майбутніх міжнародних угод, односторонніх документів ЄС, переклад необхідних правових актів ЄС офіційними мовами;
- транспонування – оперативна розробка нового законодавства відповідно до раніше визначеного плану;
- впровадження – не тільки прийняття нових законів чи поправок до чинних законів чи підзаконних актів, але й адекватне їх застосування на практиці й управління їхнім впливом на чинну інституційну інфраструктуру;
- застосування – після прийняття правових актів необхідні заходи компетентних органів для забезпечення повного та належного дотримання закону [10, с. 37–40].

Що ж до терміна «адаптація», то відповідно до Великого енциклопедичного юридичного словника він трактується як форма правової гармонізації, сутність якої полягає в узгодженні та пристосуванні нормативно-правових актів національного законодавства до міжнародних, європейських або внутрішньодержавних правових стандартів [11, с. 16].

За словником іншомовних слів термін «адаптація» (з англ. – *adaptation*) означає «приспосовувати, переробляти» [12, с. 22].

Варто наголосити на тому, що, на відміну від ступеня гармонізації правових положень держав-членів ЄС, ступінь правових положень, які підлягають адаптації, третіми країнами визначається по-різному. Це залежить від

взаємоузгоджених сфер і ступеня співпраці між сторонами й особливостей правового статусу третьої країни на основі відповідних міжнародних угод [1, с. 39].

Процес адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС є одностороннім, оскільки такі країни не можуть впливати на нормотворчі механізми у системі ЄС, змінювати норми законодавства ЄС і створювати спільний правовий простір Союзу з державами-членами. Таким чином, існує лише включення третіх країн до чинної правової системи ЄС, оскільки при інтегруванні до ЄС країни-кандидати не можуть висувати будь-які вимоги стосовно свого вступу [1, с. 41].

Як бачимо, це поняття можна розуміти у прямому сенсі як пристосування чинних внутрішньодержавних норм до нових міжнародних зобов'язань держави без зміни її законодавства [13, с. 12].

Водночас термін «адаптація» порівнюється з терміном «апроксимація», проте вони різняться за своєю метою. Як зазначив Т.С. Яровий: «Метою адаптації є приведення вітчизняного законодавства у відповідність із зарубіжним. Метою апроксимації є швидше прийняття певних елементів зарубіжного законодавства з метою оптимізації відповідного національного законодавства» [14, с. 158].

Наступним часто вживаним терміном є «уніфікація», яка переважно використовується у юридичній літературі для позначення процесу зближення законодавства у певній галузі. Цей процес зближення законодавства реалізується шляхом прийняття нормативних актів у формі регламентів, що містять обов'язкові правила поведінки та не передбачають додаткової гармонізації національних правових актів із ними.

Так, юридична енциклопедія визначає поняття «уніфікація у праві» (франц. unification, від лат. unus – один і facere – робити) як процес приведення чинного права до єдиної системи, усунення розбіжностей і надання однаковості правовому регулюванню подібних або близьких видів суспільних відносин [15, с. 215].

Наприклад, О.В. Волошенюк зазначає, що, якщо гармонізація передбачає усунення значних невідповідностей між джерелами національного та міжнародного права, зберігаючи певні особливості, то уніфікація має на меті створення єдиних, однакових правових норм [16, с. 5].

Таким чином, уніфікація права (законодавства) – це процес впровадження єдиних правових норм у національні правові системи з метою наближення цих правових систем або створення на їх основі єдиної міжнародно-правової системи. Загальними засобами проведення уніфікації права (законодавства) є міжнародно-правові конвенції, у яких формується нормативні приписи, котрі мають впроваджуватися у національних правових системах без змін. Тобто гармонізація й уніфікація є основними способами правової інтеграції, але відрізняються як за юридичною формою вирішення покладених на них завдань, так і за результатами [17].

У зв'язку із цим слід відрізнити від вищезазначених термінів поняття «інтеграція», під яким розуміють послідовний, обґрунтований і визначений процес наближення однієї правової системи разом із нормами права та технікою правотворчості, судовою практикою до іншої правової системи [18, с. 300]. До способів, якими здійснюється інтеграція, відносять гармонізацію, уніфікацію й імплементацію.

Зазначимо, що у словнику міжнародно-правових термінів «імплементація» (від лат. implere – наповнювати, досягати, виконувати, здійснювати) у міжнародному праві розуміється як організаційно-правова діяльність держав із метою реалізації своїх міжнародно-правових зобов'язань [19, с. 184]. Імплементація з англійської буквально означає «втлення в життя за певною процедурою», «забезпечення практичного результату та тактичного виконання конкретними засобами» [11, с. 72].

Імплементація норм міжнародного права у національне законодавство розуміється як складний процес, який становить цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держав, що здійснюється індивідуально, колективно або в рамках міжнародних організацій із метою своєчасного, всебічного виконання зобов'язань за міжнародним правом [20, с. 62]. Суть імплементації полягає не у перетворенні міжнародно-правових норм у національно-правові норми, а в реалізації норм міжнародних договорів національним законодавством. Незважаючи на термінологічну різноманітність методів імплементації, найпоширенішими з них є інкорпорація, трансформація, рецепція та відсилання.

Таким чином, імплементація правових актів включає внесення у законодавство держави положень міжнародного нормативного акта в незмінній формі для своєчасного та повного виконання зобов'язань, передбачених договорами.

Незважаючи на часте використання цих термінів, їх значення досі незрозуміле, оскільки юристи-практики та вчені трактують їх по-різному. Іноді одні й ті самі поняття розглядаються як цілі, іноді як методи, форми чи процеси. Ця неоднозначність спричинила появу різних підходів і думок щодо термінів, згаданих вище. Дискусії щодо розмежування термінів призводять до теоретичних проблем, які можуть ускладнити процес визначення основних намірів європейського законодавця, тому дуже важливо чітко розуміти відмінності між гармонізацією, адаптацією, апроксимацією, інтеграцією, імплементацією й уніфікацією.

Таким чином, інтеграція як послідовний процес наближення однієї правової системи до іншої виражається декількома способами: гармонізацією, уніфікацією й імплементацією.

Гармонізація означає зближення законодавства держав-членів і держав, котрі не є членами ЄС, до права ЄС, яке полягає в утвердженні права ЄС у національній правовій системі шляхом створення правових стандартів у певній сфері правового регулювання через її елементи – апроксимацію й адаптацію.

Апроксимація як метод, за допомогою якого здійснюється гармонізація, полягає у зближенні національного законодавства з актами ЄС шляхом вільного визначення стратегії, методів і техніки, а також крайніх термінів реалізації. Адаптація, у свою чергу, означає форму правової гармонізації та полягає у пристосуванні нормативно-правових актів законодавства третіх країн до міжнародних, європейських і внутрішніх правових стандартів. За адаптації відбувається лише залучення третіх держав до вже чинного правопорядку ЄС, за якої останні не можуть висувати жодних вимог до ЄС як умову свого вступу.

Імплементація як процес організаційно-правової діяльності держави полягає у своєчасній, всебічній і повній реалізації прийнятих державою зобов'язань, які здійснюються через поетапну трансформацію національної системи права для зближення законодавства однієї держави із законодавством іншої. Серед способів імплементації найпоширенішими є інкорпорація, трансформація, рецепція, відсилання.

Уніфікація означає впровадження законодавства та полягає у створенні однакових правових норм у певній галузі з метою зближення цих правових систем або створення на їх основі спільної міжнародної правової системи.

Слід наголосити на тому, що засновницькі договори ЄС використовують різні терміни, проте значення, у якому ці терміни вживаються як інституціями ЄС, так і посадовими особами третіх країн, не завжди узгоджуються, однак, як показало дослідження, відображають різні рівні інтеграційних процесів, досягнуті між державами-членами ЄС.

Незважаючи на відмінності у вищезазначеній термінології, одним із головних показників прогресу країни в інтеграції та наближенні до ЄС є якість національних правових актів, котрі реалізують право ЄС і їх ефективне застосування.

ЛІТЕРАТУРА

1. Яковюк І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення. *Вісник академії правових наук України*. 2012. № 4. С. 29–42. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/vapny_2012_4_5.
2. Bock, Y Rechtsangleichung und Regulierung im Binnenmarkt – Zum Umfang der allgemeinen Binnenmarktkompetenz, 2005. S. 53.
3. Грицаєнко Л. Зближення законодавства України з правовою системою Європейського Союзу: питання термінології. *Вісник Національної академії прокуратури України*. 2013. № 4. С. 26–29.
4. Дудар С.К. Гармонізація законодавства: проблеми визначення поняття. *Держава і право*. 2002. Вип. 17. С. 11–17.
5. Законотворчість. Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права / ред. кол. : Зайчук В.О., Копиленко О.Л., Йоганнес Пост, Зарубінський О.О., Богачова О.В., Муравйов В.І. Київ, 2005. С. 160.
6. Harmonization of Legislation of a Candidate Country with EU Legislation: Insights from the Prism of the Citizens of Macedonia / Abdula Azizi. South East European University. URL: https://www.researchgate.net/publication/259877856_Harmonization_of_Legislation_of_a_Candidate_Country_with_EU_Legislation_Insights_from_the_Prism_of_the_Citizens_of_Macedonia.
7. Schweitzer M., Hummer W. Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG. Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. 631 s.
8. Bergmann G.A., Goebcl R.G., Davey W.J., FoA E.M. European Community Law. West Group, 1986. P. 430.
9. Забігайло В.К. *Право України* в контексті його апроксимації до права Європейського Союзу. *Українсько-європейський журнал міжнародного та порівняльного права*. 2000. № 1. С. 7–12.
10. Practical Guidelines for Legal Approximation of the Legislation of the Republic of Kosovo with the Legislation of the European Union. 2014. P. 88. URL: http://mei-ks.net/repository/docs/practical_guidelines_for_legal_approximation.pdf.
11. Великий енциклопедичний юридичний словник / за ред. Ю.С. Шемшученка. Київ : Вид-во «Юридична думка», 2012. 1020 с.
12. Словник іншомовних слів / за ред. Мельничука О.С. Київ, 1974. 775 с.
13. Петров Р.А. Поняття «acquis communautaire» у праві Європейського Союзу. *Право України*. 2003. № 9. С. 140–146.
14. Яровой Т.С. Зарубіжний досвід регулювання лобізму: проблематика апроксимації та адаптації. *Право та державне управління*. 2019. № 4. С. 153–160.
15. Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол. : Ю.С. Шемшученко та ін. Київ : «Укр. енцикл.», 2004. Т. 6. 768 с. URL: <http://leksika.com.ua>.
16. Волошенко О.В. Гармонізація та уніфікація законодавства як форми зближення правових систем. *Право і суспільство*. 2015. № 4 (4). С. 3–7.
17. Луць Л. Основні заходи та способи європейської правової інтеграції. *Право України*. 2002. № 5. С. 146.
18. Кравчук І.В., Паралан М.В. Гармонізація національних правових систем з правом Європейського Союзу. Київ : Слово, 2005. 320 с.
19. Грін О.О. Словник міжнародно-правових термінів / уклад. О.О. Грін. Ужгород : ПП Данило С.І., 2010. 500 с.
20. Гавердовский А.С. Имплементация норм международного права. Київ : Вища школа, 1980. 318 с.