

ЗБЛИЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ДЕРЖАВ — ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ В РАМКАХ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ



Л. ГРИЦАЄНКО

*кандидат юридичних наук,
доцент кафедри державно-правових дисциплін
(Національна академія прокуратури України)*

Внутрішній ринок Європейського Союзу (далі — ЄС, Євросоюз) — це пілотний та, мабуть, найвдаліший проект цього інтеграційного утворення. Відповідно до ст. 26 Договору про функціонування Європейського Союзу (далі — ДФЄС) «внутрішній ринок охоплює простір без внутрішніх кордонів, на якому згідно з положеннями договорів забезпечується вільний рух товарів, осіб, послуг і капіталів».

На сферу внутрішнього ринку розповсюджується спільна компетенція Євросоюзу та його держав-учасниць, у той же час, ст. 3 ДФЄС наділяє Євросоюз виключною компетенцією в сферах, тісно пов'язаних із функціонуванням внутрішнього ринку, а саме: встановлення правил конкуренції, потрібних для його ефективного функціонування та з питань митного союзу.

Основним нормативним засобом прогресивного розвитку внутрішнього ринку ЄС був та й залишається досі процес зближення законодавчих, нормативних і адміністративних актів держав-членів, який, як в установчих договорах, так і в наукових дослідженнях цього явища, часто носить назву гармонізації. Відразу варто зауважити, що дослідники питання форм правової інтеграції не мають єдиного погляду стосовно співвідношення понять «зближення законодавства» та «гармонізація». Одні стверджують, що це дві окремі форми узгодженого правового розвитку держав [1, 312; 2, 65], інші — використовують їх як синоніми [3]. До речі, значна кількість дослідників окремих аспектів зближення законодавства України з «*acquis* Європейського Союзу» синонімічними вважають поняття «адаптація» законодавства та «гармонізація» [4–7].

Наукові розробки вітчизняних дослідників стосовно зближення законодавств держав — учасниць Європейського Союзу як необхідної умови формування та розвитку внутрішнього ринку майже відсутні. Звісно ж, найбільше досліджень

© Л. Грицаєнко, 2012

цієї проблематики проводиться науковцями держав — членів Євросоюзу (С. Blumann, N. Catalano, L. Dubouis, A. Limpens, R. Monaco, D. Jouve, J. Rochfeld), які безпосередньо виступають активними учасниками гармонізації свого законодавства вже більше, ніж півстоліття.

Враховуючи той факт, що Україна бажає встановити тісні економічні зв'язки з внутрішнім ринком Європейського Союзу шляхом заснування зони вільної торгівлі, дослідження питання гармонізації законодавства країн — учасниць ЄС як важливої умови ефективного функціонування згаданого ринку є актуальним та своєчасним.

Завдання, що ми ставимо перед собою в цьому дослідженні, полягає в тому, щоб з'ясувати, в чому полягає процес гармонізації, яка його правова база, що виступає основним інструментом цього процесу, які основні проблемні питання на сьогодні.

Аналізуючи положення установчих договорів стосовно внутрішнього ринку та його чотирьох основних свобод (вільного руху товарів, послуг, капіталів та робочої сили), можна зробити висновок, що в них містяться основні «правила гри» заснування та функціонування внутрішнього ринку, які полягають у:

- забороні встановлення між державами-членами мита, кількісних обмежень на імпорт та експорт та будь-яких еквівалентних зборів чи заходів (статті 30, 34 ДФЄС);
- гарантуванні в межах Євросоюзу свободи пересування працівників, яка передбачає скасування будь-якої дискримінації на національній основі між працівниками держав-членів із питань працевлаштування, заробітної плати та інших умов праці (ст. 45 ДФЄС);
- забороні будь-яких обмежень свободи надання послуг громадянами держав-членів, що здійснюють своє право на заснування в іншій державі-члені, ніж та, де перебуває особа, для якої призначені послуги (ст. 56 ДФЄС); а також свобода заснування (ст. 49 ДФЄС);
- свободі руху капіталів та платежів (ст. 63 ДФЄС).

В установчих договорах нормативно закріплена низка основних принципів ЄС, які також відіграють неабияке значення в сфері регулювання внутрішнього ринку. При цьому слід нагадати, що такі положення договорів мають пряму дію та перевагу над внутрішнім законодавством держав — учасниць Євросоюзу.

На перший погляд здається, що згаданих положень установчих договорів могло б бути досить для створення внутрішнього ринку та його функціонування, водночас, як показала практика, автори тексту договорів не дарма нормативно закріпили ідею зближення національних законодавств шляхом комунітарних актів задля досягнення бажаного результату — заснування внутрішнього ринку ЄС.

Зближенню законодавств держав — учасниць ЄС присвячена окрема глава розділу VII Договору про функціонування Європейського Союзу (статті 114–118). Статті 114 та 115 передбачають дві різні процедури зближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів, які мають на меті або безпосередньо впливають на створення та функціонування внутрішнього ринку: перша полягає у вжитті заходів зі звичайною законодавчою процедурою та консультацією

з Економічним і соціальним комітетом, а друга вимагає ухвалення директив за спеціальною законодавчою процедурою з одноголосним голосуванням в Раді та консультаціями з Європейським парламентом та Економічним і соціальним комітетом. Варто зазначити, що установчі договори містять й інші, спеціальні, положення стосовно гармонізації законодавства з окремих питань, наприклад, ст. 113 ДФЄС, яка передбачає спеціальну законодавчу процедуру для ухвалення положень «про гармонізацію законодавства щодо податків з обігу, акцизів та інших непрямих податків такою мірою, якою така гармонізація потрібна з метою забезпечення створення і функціонування внутрішнього ринку і недопущення спотворення конкуренції». Інший приклад: статті 52, 53 ДФЄС, які стосуються зближення законодавств у сфері свободи заснування громадян однієї держави-члена та території іншої.

Правильний вибір нормативної бази, на основі якої законодавець Європейського Союзу прийматиме акт, що передбачатиме зближення, гармонізацію законодавчих, нормативних чи адміністративних положень держав-учасниць у відповідній сфері, має принципове значення. *A priori*, статті 114 та 115 стосовно зближення законодавства не застосовуються в якості нормативної бази для прийняття законодавчого акта ЄС, якщо договори містять окремі спеціальні положення стосовно гармонізації законодавства в певній сфері. Суд ЄС неодноразово підкреслював важливість дотримання принципу основної та додаткової мети акта, яка й впливає на вибір статті договору, на основі якої приймається акт Євросоюзу (наприклад, Рішення Суду у справах C-155/91 від 17 березня 1993 р.; C-187/93 від 24 червня 1994 р.; C-426/93 від 9 листопада 1995 р.). Позиція Суду ЄС полягала в такому: єдиного посилення на те, що прийнятий акт сприяє створенню чи функціонуванню внутрішнього ринку, не досить, щоб виправдати застосування в якості нормативної бази прийняття комунітарного акта (статті 100 чи 100А Договору про заснування Європейського співтовариства (нині — статті 114, 115 ДФЄС)).

Що стосується об'єкта гармонізації, то в текстах договорів передбачене зближення законодавчих, нормативних та адміністративних актів держав-членів. Відповідно, можна зробити висновок, що в рамках Європейського Союзу з метою розбудови внутрішнього ринку здійснюється зближення законодавства держав-учасниць, у широкому розумінні цього поняття. На нашу думку, пояснити це можна таким чином. Законодавчий акт Європейського Союзу, що направлений на гармонізацію, як правило, передбачає лише результат, якого мають досягти держави-учасниці, та строк, протягом якого держави мають внести зміни до свого законодавства. Це означає, що держави самостійно вирішують питання про те, який внутрішньодержавний нормативно-правовий акт потрібно прийняти чи скасувати, відмінити або змінити, залежно від особливостей їх правових систем. Тому положеннями установчих договорів передбачається зближення положень законодавства держав, незалежно від характеру внутрішньодержавного документа, який буде направлений на забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку: будь-то законодавчого, нормативного чи адміністративно-го характеру. Об'єкти гармонізації можуть відноситися до відання органів центральної державної влади, незалежних адміністративних органів, входить до ком-

петенції суб'єктів федерації, регіонів, інших децентралізованих територіальних громад. Водночас, варто підкреслити, що відповідальність за вчасну та належну гармонізацію законодавства на своїй території несе лише держава — член Європейського Союзу, незалежно від того, до чієї компетенції відноситься регулювання певних правовідносин, що потребують гармонізації. Потрібно також розуміти, що законодавство держав, яке підлягає гармонізації, не обов'язково повинно стосуватися питань суто економічного характеру, досить лише того, що вони мають на меті, або впливають чи забезпечують функціонування внутрішнього ринку. Водночас, зауважимо, що не всі внутрішньодержавні правові акти, що регулюють питання економічного характеру, можуть підлягати гармонізації. Яскравий приклад винятків — норми бюджетного законодавства, які безпосередньо стосуються економіки, проте знаходяться у виключній внутрішній компетенції держав — членів ЄС.

Питання інструмента гармонізації чи зближення законодавства держав також заслуговує на окрему увагу. У тексті договору ми знаходимо положення про ухвалення директив щодо зближення законодавчих, нормативних і адміністративних положень (ст. 115 ДФЕС), про ухвалення положень про гармонізацію (ст. 113), вжиття заходів щодо зближення (ст. 114). Аналізуючи такий інструмент як директива, слід зазначити, що він застосовується найчастіше в процесі зближення законодавства держав — членів ЄС з метою забезпечення становлення та функціонування внутрішнього ринку. Під директивою розуміють законодавчий акт Союзу, який є обов'язковим для кожної держави-члена, якій вона адресована, щодо результатів, які мають бути досягнуті, залишаючи національним властям вибір форм і способів їх досягнення (ст. 288 ДФЕС). Інші формулювання стосовно зближення законодавства без чіткого визначення інструмента, за допомогою якого воно здійснюватиметься, дають можливість інституціям Європейського Союзу приймати інші види актів, спрямованих на гармонізацію, що мають обов'язкову силу. Відповідно до ст. 288 ДФЕС, до таких правових актів належать, крім директив, регламенти та рішення. Різниця між цими законодавчими актами принципова, вони породжують різні правові наслідки. Так, регламент має загальне застосування і є обов'язковим у всіх своїх елементах та має пряму дію; рішення є обов'язковим у всіх своїх елементах, а коли у рішенні вказані адресати, то воно є обов'язковим тільки для них. Беручи до уваги правові наслідки, що породжує регламент, можна стверджувати, що цей вид правового акта Євросоюзу сприяє більше уніфікації, ніж гармонізації законодавства держав-членів, що є різними формами правової інтеграції. В Євросоюзі головним правовим інструментом уніфікації є регламенти [8, 495].

Уже зазначалося, що прийняття актів щодо зближення законодавства може здійснюватися із застосуванням окремих законодавчих процедур: звичайної та спеціальної. Положення, що регламентують порядок прийняття актів згідно з цими процедурами, містяться в главі 2 розділу 1 частини 6 Договору про функціонування ЄС. Ми не приділятимемо особливої уваги процедурним питанням, а більш зосередимося на особливостях застосування різних законодавчих процедур у процесі гармонізації, зближення законодавства в рамках забезпечення функціонування внутрішнього ринку. Аналіз ч.1 ст. 114 ДФЕС дає можливість

констатувати, що звичайна законодавча процедура є основною при гармонізації законодавства для досягнення цілей, викладених у ст. 26, тобто для забезпечення вільного руху товарів, осіб, послуг і капіталів. Крім окремих, передбачених договорами, положень, що передбачають застосування спеціальної законодавчої процедури, звичайна законодавча процедура також не застосовується при гармонізації «податкових положень, положень про вільне пересування осіб, а також про права й інтереси найманих працівників» (ч. 2 ст. 114 ДФЄС).

Водночас положення установчих договорів дозволяють державам не проводити гармонізацію законодавства в окремих випадках. По-перше, відмова провести зміни в законодавстві з метою його гармонізації може бути виправдана на підставі нагальних потреб, згаданих у ст. 36, до яких належать: міркування суспільної моралі, громадського порядку, державної безпеки, охорони здоров'я та життя людей і тварин чи збереження рослин, захисту національних багатств, які мають художню, історичну або ідеологічну цінність, чи захист промислової і комерційної власності. По-друге, держава може залишити чинними національні положення, які «стосуються охорони навколишнього чи трудового середовища» (ч. 4 ст. 114). По-третє, держава може вирішити за потрібне прийняти національні положення, які базуються на нових наукових доказах щодо охорони навколишнього або трудового середовища, на підставі особливих проблем, що виникають для цієї держави після ухвалення нею заходів із гармонізації (ч. 5 ст. 114). У таких випадках держави зобов'язані повідомляти Комісію про заходи, що нею приймаються всупереч вимогам гармонізації, про причини запровадження таких заходів, а Комісія, в свою чергу, перевіряє, чи не носять вони дискримінаційного характеру або прихованого обмеження торгівлі та чи не перешкоджають функціонуванню внутрішнього ринку. Окремо зазначимо, що іноді законодавчі акти щодо гармонізації можуть містити захисне застереження, яке дозволяє державам, скориставшись ст. 36, вжити тимчасових заходів, що підпадатимуть під дію процедури контролю з боку Євросоюзу (п. 10 ст. 114 ДФЄС).

Стаття 115 Договору про функціонування Євросоюзу, яка передбачає без шкоди ст. 114 ухвалення директив щодо зближення законодавства згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, не містить жодних положень стосовно можливості держави відмовитися проводити гармонізацію. На нашу думку, пояснення тут може бути лише одне: спеціальна законодавча процедура вимагає одноголосного голосування в Раді, в процесі якого будь-яка держава може скористатися своїм правом вето, якщо вважатиме заходи з гармонізації несумісними з її національним законодавством. Водночас така ситуація не виключає можливості передбачити в директиві щодо зближення законодавств захисне застереження, скориставшись яким держава зможе вживати тимчасових заходів, відмінних від тих, що вимагаються актом гармонізації.

Своєрідний спосіб зближення законодавств держав — учасниць Євросоюзу передбачає ст. 116 ДФЄС, який не потребує обов'язкового прийняття інституціями Євросоюзу акта щодо гармонізації. Його можна охарактеризувати як самостійний та добровільний спосіб зближення внутрішньодержавних законодавчих, нормативних та адміністративних положень. Полягає він у тому, що Комісія може констатувати розбіжності у законодавствах держав, що «викривляють умо-

ви конкуренції на внутрішньому ринку і створюють тим самим порушення, яке потрібно усунути», та провести консультації із зацікавленими державами щодо усунення відповідного викривлення. Якщо в результаті таких переговорів держави дійдуть згоди щодо внесення змін до свого законодавства, цей спосіб можна розцінювати як факультативний спосіб зближення законодавчих, нормативних чи адміністративних положень із застосуванням методу переконання. У жодному випадку Комісія не може втручатися в сферу нормотворчості держав — учасниць ЄС та вимагати від них обов'язкового внесення змін до їх законодавства. Єдиний вихід для неї у випадку, коли в результаті переговорів та консультацій їй не вдалося переконати держави усунути розбіжності законодавства, — це звернутися до Ради та Європейського парламенту з пропозицією відповідного акту гармонізації законодавств.

Окремі дослідники питання гармонізації національних законодавств виокремлюють особливу роль Суду ЄС у цьому процесі, зазначаючи, що «практика Суду орієнтує національні законодавства на повагу до комунітарного права, сприяючи таким чином зближенню національних законодавств» [9]. Сприяння гармонізації відбувається шляхом розробки Судом ЄС основних принципів права Союзу, а також у процесі здійснення ним судочинства. Це своєрідний непрямий спосіб зближення законодавства *ad hoc*.

Останнім часом у доктрині жваво обговорюється роль директив так званої «тотальної гармонізації». У таких документах європейські інституції настільки повно регламентують, які зміни в своє внутрішнє законодавство мають внести держави, що останнім не залишається жодного вибору, як здійснити рецепцію певних норм. Це, звичайно, обмежує нормативну автономію учасниць внутрішнього ринку, ставить під сумнів існуючу рівновагу компетенції держав та Євросоюзу, а також такі директиви не відповідають їх визначенню як документів, що окреслюють лише мету, якої слід досягти, залишаючи за державами свободу вибору способів та форм гармонізації законодавства.

Інша проблема в сфері гармонізації законодавства з метою забезпечення функціонування внутрішнього ринку — підвищення тривалості транспозиції директив. Держави часто не виконують свої зобов'язання в строк, у зв'язку з чим у 2011 р. підвищився рівень дефіциту імплементації до 1,2 %.

Підсумовуючи, варто зазначити, що, не дивлячись на те, що 2012 р. вважається роком двадцятої річниці внутрішнього ринку Європейського Союзу, процес гармонізації та зближення законодавства його держав-учасниць не втрачає своєї актуальності та значення та залишається важливим елементом забезпечення прогресивного розвитку внутрішнього ринку. Це дозволяє зробити висновок, що зближення законодавства з метою забезпечення належного функціонування внутрішнього ринку — це не самоціль, а постійно триваючий процес. Як зазначав один із дослідників цього питання — Р. Монако — ще в 1960 р., на початковому етапі зближення законодавства в рамках спільного ринку Європейського співтовариства: «потреба зближення має перманентний характер, оскільки на різних етапах еволюції спільного ринку, треба буде звертатися до процедури зближення [законодавств]» [2, 67].

ВИКОРИСТАНІ МАТЕРІАЛИ

1. *Тевелева В. Н.* Интеграция правовых систем как форма сотрудничества государств / Управление в социальных и экономических системах: материалы XVII междунар. науч.-практ. конф., Минск, 2-6 июня 2008 г. — Минск : Изд-во МИУ, 2008. — С. 312–313.
2. *Monaco R.* Comparaison et rapprochement des législations dans le Marché commun européen // *Revue internationale de droit comparé.* — Vol. 12. — 1960. — № 1. — P. 61–74.
3. *Limpens A.* Harmonisation des législations dans le cadre du Marché commun // *Revue internationale de droit comparé.* — Vol. 19. — 1967. — № 3. — P. 621–653.
4. *Куровська І. А.* Розв'язання проблем гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ін-т законодавства Верховної Ради України. — К., 2007. — 20 с.
5. *Лаба О. В.* Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991–2004 рр.) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Нац. акад. внутрішніх справ України. — К., 2005. — 21 с.
6. *Дей М. О.* Поняття та зміст гармонізації трудового законодавства України з правом Європейського Союзу про охорону праці // *Часопис Київського університету права.* — 2011. — № 1. — С. 311–314.
7. *Яворська І. М.* Значення практики Суду Європейського Союзу у процесі гармонізації законодавства України з правом ЄС // *Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ.* — 2010. — № 1. — С. 468–472.
8. *Право Європейського Союзу* : підручник / за ред. В. І. Муравйова. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 704 с.
9. *Jouve D.* La Cour de Justice de l'Union Européenne: instrument d'harmonisation des droits nationaux // *Revue des Mutations du droit.* — 2011. — Janvier.

Грицаєнко Л. Л. Зближення законодавства держав — членів Європейського Союзу в рамках внутрішнього ринку

Анотація. Створення та функціонування внутрішнього ринку Європейського Союзу неможливе без відповідного зближення законодавчих, нормативних та адміністративних положень держав-учасниць. Ця стаття присвячена особливостям гармонізації законодавств, що провадиться за допомогою директив ЄС. Особлива увага звертається на нормативно закріплені винятки з обов'язку держав здійснювати транспозицію таких законодавчих актів Євросоюзу.

Ключові слова: зближення законодавства, транспозиція, гармонізація, Європейський Союз, внутрішній ринок, директива.

Грицаєнко Л. Л. Сближение законодательства государств — членов Европейского Союза в рамках внутреннего рынка

Анотация. Создание и функционирование внутреннего рынка Европейского Союза невозможно без соответствующего сближения законодательных, нормативных и административных положений государств-участников. Эта статья посвящена особенностям гармонизации законодательств, которая проводится с помощью директив ЕС. Особое внимание обращается на нормативно закрепленные исключения из обязанности государств осуществлять транспозицию таких законодательных актов Евросоюза.

Ключевые слова: сближение законодательства, транспозиция, гармонизация, Европейский Союз, внутренний рынок, директива.

Grytsaenko L. Convergence of Legislation of European Union Member States in the Framework of Internal Market

Annotation. Establishment and functioning of the European Union internal market is impossible without proper convergence of legislative, regulatory and administrative provisions of Member States. This article deals with the peculiarities of the harmonization by EU directives. Particular attention is drawn to exceptions to the obligation of States to provide transposition of EU legislation.

Key words: convergence of legislation, transposition, harmonization, European Union, internal market, directive.