

Г.Є. Воробйова (Тихомирова),
аспірантка
(Інститут держави і права ім. В.М. Корецького
НАН України)
(Науковий керівник кандидат юридичних наук К.О. Савчук)

Процес гармонізації національного права до права Європейського Союзу: досвід Республіки Греція

Ключові слова: право ЄС, гармонізація національного права, європейська інтеграція.

Об'єктивним є той факт, що за роки свого функціонування ЄС накопичив чималий досвід гармонізації національних законодавств. Саме гармонізація законодавства до норм права ЄС – це один з суттєвих засобів створення спільного ринку Європейського Союзу. Адаже як Римський Договір про заснування ЄС (Treaty Establishing the European Community), так і Маастрихтський договір про Євросоюз (Treaty on European Union) [2, 35] передбачають необхідність гармонізації національного законодавства з правом ЄС, а також визначають її механізми.

Слід зазначити, що в установчих договорах та в багатьох інших документах, які створюють правові засади регулювання процесу європейської інтеграції, використовуються різні терміни для визначення процесу приведення національного законодавства у відповідність до норм права ЄС. Так, в ст. 94. 136 Римського Договору про заснування ЄС застосовуються терміни “зближення”, а в його ст. 93, 129, 149, 174 термін “гармонізація”, але, як визначають дослідники права ЄС, обидва терміни є синонімами. Проте більшість з них сходяться на думці, що найбільш адекватним є саме термін “гармонізація”, який більш повно віддзеркалює процес створення гомогенного правового простору в межах ЄС відповідно до єдиних моделей, запропонованих інститутами Співтовариства

[6, 242–244]. Крім того, важливою особливістю гармонізації систем національного і європейського права є те, що вона не може здійснюватися механічно. Як справедливо зазначає Ю.С. Шемшученко, по-перше, продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни, а по-друге, кожна країна має багато особливостей, які слід оберегти і не втрачати в ході інтеграційних процесів [4, 45].

Завдання зближення національного законодавства із законодавством ЄС є суттєвою складовою довгострокової державної політики України. З іншого боку, в рамках самого ЄС ще остаточно не вироблено універсальних організаційних механізмів гармонізації національних правових систем до норм права ЄС. Крім того, мають місце істотні недоліки в теоретичному розв'язанні відповідних проблем, що стримує їх практичне вирішення. У зв'язку з вказаним залишаються актуальними дослідження правових питань досвіду гармонізації національного законодавства країнами-членами ЄС, зокрема Республікою Греція, яка має цікавий досвід у цій сфері. Подальше доктринальне вивчення гармонізації національних законодавств країн-членів надасть можливість адекватної імплементації Україною цього досвіду, а також розробки подальшого попереднього контролю правотворчого процесу з метою недопущення прийняття законодавства, яке суперечить праву ЄС.

Метою даної статті є аналіз правових проблем, що виникли і знайшли своє ефективне вирішення в ході гармонізації національного законодавства Республіки Греція до стандартів права ЄС. На наш погляд, саме правову систему Республіки Греція можна визначити, як одну з найбільш адаптованих до європейських стандартів. Крім того, значна кількість грецьких дослідників приділяє увагу вивченню актуальних проблем права ЄС. Серед них до питання гармонізації національного права зверталися Н. Алівізатос, Й. Пападімітріу, Е. Рукунас, Е. Спیلیотопулос, В. Скурис, А. Фатурос, М.Д. Мароуда, Е. Сискос та ін. Однак дослідженню процесу гармонізації національного законодавства приділяють все більше уваги і українські дослідники, що підкреслює зростання важливості таких досліджень для правової системи України та її євроінтеграційного процесу. Праці таких дослідників, як Ю.С. Шемшученко, В.І. Муравйов, В.К. Забігайло, В.Н. Денисов, Г.І. Друзенко та багатьох інших, присвячені вивченню досвіду інших країн в процесі гармонізації та зближення національних законодавств держав-членів ЄС.

Шлях Греції в єдину Європу не був простим і швидким. Він почався в 1961 р. з підписання Афіньської угоди. Важливим є той факт, що саме ця Угода увійшла в історію ЄС як перший договір, укладений на той період Європейським Економічним Співтовариством з державою, що не входило до його членів, якими на той період були лише шість країн-засновників. Отже, Греція вимушена була першою пройти шлях законодавчих змін і тим самим гармонізувати своє національне законодавство під єдині стандарти ЄС. Причому слід зазначити, що перехідний період, протягом якого Греція пройшла цей шлях і підготувала свою політичну й соціальну систему, був доволі значний – 22 роки.

Однак вже на початковому етапі Греція зіштовхнулася з політичними проблемами. Після військового перевороту 21 квітня 1967 р., до влади в країні прийшов диктаторський режим так званих “чорних полковників”. Для відновлення парламентського

ладу треба було сім довгих років, протягом яких з ініціативи Європейської Комісії Афіньська угода була частково заморожена. На цьому нелегкому шляху Греція рішуче пододала негативні наслідки диктаторського військового режиму, який поєднував, за словами відомого грецького правника А.А. Фатуроса, деспотичність і жорстокість казарменого типу законності з гострою чутливістю до іноземного впливу, що зробило правосвідомість греків істотно амбівалентною в сфері впливу міжнародного права на їх внутрішні справи [1, 282].

Після повернення демократичного уряду на проведеному референдумі 1974 р. однозначність інтеграції до ЄС не заперечувала жодна впливова політична сила Греції. Але навколо вступу в Євросоюз в афіньському політичному істеблшменті не один рік йшла досить серйозна боротьба. Впливові партії переконували співгромадян, що для грецької економіки, ураженої на той період важким спадом і двома нафтовими кризами 1973 та 1979 рр., входження до ЄС має бути повільним. За підсумками чергового референдуму, що відбувся 12 червня 1975 р., Греція формально запитала про вступ до Європейського Співтовариства. Вже 27 липня того ж року відкриваються переговори про вступ Греції до ЄС. Переговорний процес, що йшов 4 роки, закінчується у 1979 р., підписанням 28 травня в Афінах документів щодо вступу Республіки Греції до ЄЕС [9, 69]. І вже у 1981 р. Греція одержує усі права повноправного, десятого члена ЄЕС.

На наш погляд, для більшої демонстрації трансформаційного шляху зовнішньої та внутрішньої політики Греції після вступу до лав ЄЕС, слід визначити наступні етапи:

- 18 жовтня 1981 р – у Греції проводяться парламентські вибори, а також обираються представники до Європарламенту.
- 1 липня 1983 р. – Греція вперше приймає пост Голови Ради Європейського співтовариства.
- 4–6 грудня 1983 р. – Європейська Рада проводиться в Афінах. На ній представлені дані щодо майбутнього

фінансування Комісії, про бюджетну незбалансованість, адаптацію Загальної Сільськогосподарської політики, посиленню структурних фондів і розвитку нових програм Співтовариства.

- 1 липня. 1988 р. – Греція другий раз приймає пост Голови Ради Європейського співтовариства.
- 2–3 грудня 1988 р. – Європейська Рада проводиться на острові Родосі (Греція). Вона приймає програму розвитку до 1992 р., яка підкреслює значення роботи із захисту навколишнього середовища.
- 1990 р. – набуває чинності перша фаза Економічного і Грошово-кредитного Союзу. В цілому чотири держави-учасники (Іспанія, Португалія, Греція й Ірландія) наділені винятковим режимом через недостатній розвиток у фінансовій інтеграції.
- липень 1992 р. – Греція ратифікує Маастрихтський Договір про ЄС.
- 1 січня 1994р. – Греція втретє приймає пост Голови Ради Європейського Союзу. Розпочато другу стадію Економічного й Грошово-кредитного Союзу. Створюється Європейський Грошово-кредитний інститут.
- 3 травня 2000 р. – Комісія пропонує Греції стати дванадцятим членом евро-зони.
- 19–20 червня 2000 р. – затверджено вступ Греції в зону евро.
- січень 2001 р. – Греція стає дванадцятим членом евро-зони.
- 1 січня 2003 р. – Греція приймає четвертий раз пост Голови Ради Європейського Союзу.

Як відзначає грецький дослідник В. Скурис, на початковому етапі євроінтеграційного шляху Греції створювалося враження, що вступ Греції до ЄС приніс їй більше політичних зисків, аніж економічних. Тим більше, що в період асоційованого членства була зроблена не зовсім вірна оцінка тих субсидій, які Греції належало одержувати в рамках Єдиної сільськогосподарської по-

літики ЄС. Але ці кошти зіграли величезну позитивну роль, ставши стабілізуючим фактором, реальною економічною підтримкою, зробленою партнерами по Союзу. Слід зазначити, що право ЄС в багатьох випадках доповнює або ліквідує внутрішнє право країн-членів, однак вони продовжують залишатися в будь-якому разі зв'язаними. Після приєднання Греції до ЄС існує загальний обов'язок про реалізацію усіх типів та категорій дій органів ЄС, інструкцій та рішень, рекомендацій та статутів. Для погодження з цими діями ЄС були прийняті закони, за якими надається можливість законодавчої адаптації грецького законодавства до правопорядку ЄС. Передбачається також адміністративний рівень прийняття додаткових заходів для найбільш повної реалізації дій ЄС, як і визначення потреб в організаційних та виконавчих засобах, заснуванні нових органів, створенні нових служб та визначенні адміністративних процедур. Цими процесами регулювання забезпечується виконання дій ЄС на адміністративному рівні в Греції. [10, 45–50].

Підкреслимо також, що згідно із § 2 ст. 2, § 1 і 2 ст. 28 і § 2 ст. 5 Конституції Республіки Греції, прийнятої в 1975 році [3, 657], стає очевидним зв'язок та вплив міжнародного права, права ЄС та грецького правопорядку.

Так § 2 ст. 2 вказує, що “Греція, дотримуючись загальновизнаного міжнародного права, прагне до зміцнення миру, справедливості й розвитку дружніх зв'язків між народами й державами”.

В § 1 ст. 28 передбачається: “Загальноприйняті норми міжнародного права, а також міжнародні угоди з моменту їхньої ратифікації законом і набрання ними чинності відповідно до умов кожного з них є невід'ємною частиною внутрішнього грецького права й мають пріоритет перед будь-яким положенням закону, що їм суперечать. Застосування норм міжнародного права й міжнародних угод до іноземців обумовлено в кожному разі принципом взаємності”. Тобто, фактично це конституційне положення проголошує перевагу договірною права стосовно внутрішнього закону.

Крім того, § 2 ст. 28 Конституції дозволяє використання конституційних повноважень міжнародними організаціями, а також обмеження національного суверенітету за певних умов. Це положення було включено в Конституцію Греції 1975 р. головним чином у зв'язку з вступом цієї держави до ЄЕС. Тим самим багато грецьких дослідників, наприклад А.А. Фатурос, відзначають, що національне право Греції значною мірою перебуває під впливом законів ЄС. Положення Римського договору, що заклав основи ЄС, а також директив Європейської Ради або Європейської Комісії відіграють важливу роль у грецькому законодавстві, будучи складовою частиною грецької правової системи або впливаючи з метою гармонізації законодавства всіх країн-учасниць.

Вступ до ЄС торкнувся й законодавчої галузі влади. Так, грецький парламент втратив деякі повноваження, що були делеговані інститутам ЄС. Адже взагалі, виходячи з практики євроінтеграції багатьох держав, оскільки загальноєвропейське законодавство має пряму дію, національні парламенти часом виявляються в непростому положенні, будучи змушені вносити належні зміни без дискусій. В країні пройшли перетворення в сфері регіональної й комунальної політики, спрямовані на те, щоб наділити місцеві органи такими повноваженнями, які зробили б їх справжніми центрами влади. Таким чином, відбувся реальний процес децентралізації державної влади, і такий напрям розвитку вітається суспільством, тим більше що Греція поки вважається однією з найбільш централізовано керованих країн Європейського Союзу.

Важливою особливістю сучасної правової системи Греції є те, що згідно із її судовою практикою, застосування загальноновизнаних норм міжнародного та європейського права не вимагає їхньої інкорпорації за законом. Остання, відповідно до Конституції Греції 1975 р., є необхідною щодо міжнародних угод, які для того, щоб мати внутрішню чинність, мають бути санкціоновані актом Парламенту Греції

[8, 495]. Оцінюючи досвід Греції в сфері гармонізації різних галузей внутрішнього права, слід резюмувати, що на практиці, цей процес виявився не простим. Тільки в період з 1981 р. до 1985 р. Єврокомісія ініціювала 108 розглядів, викликаних некоректним застосуванням Грецією норм і правил ЄС.

Варто виокремити чотири сфери, у яких традиційно нормативно-правові акти Греції і ЄС входять у певні протиріччя. Це, на думку експертів, частково викликано важко переборними національними традиціями, а часом – серйозним протистоянням суспільства. Отже, це забезпечення здоров'я й безпеки службовців на робочому місці, інвестиції в прикордонних регіонах, телекомунікаційний і банківський сектори, визначення майбутнього націоналізованих галузей економіки. Також на сучасному етапі до проблемних зон співвідношення законодавства Греції і ЄС можна віднести й законодавство в сфері ПДВ. Так, в 2005 р. Єврокомісія заявила про порушення вісьмома державами законодавства Євросоюзу про ПДВ. Крім Греції, порушниками виявилися – Люксембург, Фінляндія, Австрія, Іспанія, Франція, Португалія, Польща. Три справи стосовно Люксембургу, Австрії й Фінляндії були передані навіть у Європейський суд. Що стосується Греції, то вона отримала офіційну вимогу від Єврокомісії змінити своє законодавство в сфері ПДВ у зв'язку з тим, що вона відмовилася включити “страхові моменти” з контрактів з надання допомоги на дорогах.

Важливим, на нашу думку, в ракурсі теми гармонізації права Греції з нормами права ЄС є питання так званої “вибіркової гармонізації”. Справа в тім, що інститути ЄС приймають директиви, в яких державам-членам дозволяється мати більш суворі стандарти, ніж ті, що встановлені цими документами. І навпаки, деякі директиви дозволяють державам-членам використовувати нижчі стандарти, ніж ті, що діють на рівні ЄС. Але такі стандарти стосуються переважно невеликих національних виробників, які збувають свою продукцію на місцевих ринках. Вибіркова гармонізація

здійснюється головним чином шляхом взаємного визнання та встановлення мінімальних стандартів. Але важливим є те, що взаємне визнання діє поки не ухвалюються положення Співтовариства у тій чи іншій сфері. Це було вперше закріплено у Рішенні Суду ЄС по справі *Cassis de Dijon* 1979 р. [7]. Саме про важливість вибіркової гармонізації і йдеться у дослідженнях відомих грецьких науковців-правників. Зокрема, вказується, що застосування вибіркової гармонізації зіграло значну роль на початковому етапі зближення права Греції з нормами права Європейського Співтовариства [5, 16–18].

Резюмуючи, слід визначити основні тези, які характеризують та узагальнюють досвід гармонізації національного законодавства Республіки Греції до стандартів права ЄС.

По-перше, планомірний етап гармонізації, який був досягнутий Грецією – це наслідок раціонального використання об'єктивних чинників і результат цілеспрямованої діяльності уряду держави.

По-друге, незважаючи на певні проблеми невідповідності поточного національно-

го законодавства Греції та права ЄС, можна стверджувати, що перше знаходиться під впливом другого. Це доводить і положення Конституції Греції 1975 р. (§ 2 ст. 28), яке дозволяє використання конституційних повноважень міжнародними організаціями, а також обмеження національного суверенітету за певних умов. Окрім того, згідно із судовою практикою Греції, застосування загальноновизнаних норм міжнародного та європейського права не вимагає їхньої інкорпорації за законом.

По-третє, застосування “вибіркової гармонізації”, яка застосовувалась в практиці ЄЕС шляхом взаємного визнання, доки не були прийняті положення права ЄЕС в тій чи іншій сфері, зіграло значну роль на початковому етапі зближення права Греції з нормами права Європейського Співтовариства.

По-четверте, загалом для Греції ефективне застосування норм права ЄС у внутрішньому праві має особливе значення в тому розумінні, що цей важливий фактор сприяв перетворенню країни на державу європейського зразка і входженню її до правового простору Європейського Союзу.

Список літератури:

1. **Волошин Ю.О.** Дія міжнародних договорів за законодавством України та країн північного Середземномор'я / Ю.О. Волошин // *Правова держава*. – 2008. – № 15.
2. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / упорядник Г. Друзенко; за загальною редакцією Т. Качки. – К.: Юстініан, 2005.
3. Конституция Республики Греция // *Конституции государств Европы*: В 3 т. – М., 2000. – Т. 1
4. **Шемшученко Ю.С.** Теоретичні проблеми гармонізації законодавства України з європейським правом / Ю.С. Шемшученко // *Правова інформатика*. – 2007. – № 3(15).
5. **Άγγελος Σ. Γιοκάρις.** Η Πρακτική των δικαιοδοτικών οργάνων στην εφαρμογή του διεθνούς δικαίου. – Αθήνα, 1986 (Άγγελος, Γεοκαρισ. Практика судов по обеспечению соблюдения международного права. – Афины, 1986)
6. **Boulouise J.** Droit institutionnel de l'Union européenne / J. Boulouise. – Paris: 1995.
7. Case 120\78, Rewe Zentrale AG [1979] ACR 649.
8. **Fatouras A.A.** International Law in the New Greek Constitutional//AJIL. – 1976. – № 3.
9. The Treaty between Member States of the European Community concerning the accession of the Hellenic Republic to the European Economic Community and the European Atomic Energy Community. – Luxembourg, 1988.
10. **Σκορής Β.** Το κοινοτικό δίκαιο στην ελληνική νομοθεσία και νομολογία-βασικοί προβληματισμοί, εις ΕΕΕυρΔ. – Αθήνα: 1985, σελ. 3 και επ. (В. Скурис. Использование систем континентального права и общего права в странах ЕС. Афины, 1985).

РЕЗЮМЕ

Статья посвящена анализу правовых проблем, которые возникают и нашли свое эффективное решение в ходе гармонизации национального законодательства Республики Греция с нормами права Европейского Союза. Представлен анализ евроинтеграционной политики данного государства.

SUMMARY

The article is devoted to the problems of implementation and harmonization of national law of Greece according to standards of EU law. Besides author analyzed euro integration politics of Greece in different stages.

*Рекомендовано кафедрою
прав людини, міжнародного та європейського права*

Подано