

РЕКОМЕНДАЦІЇ ЩОДО ГАРМОНІЗАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ З НАЦІОНАЛЬНИМ ЗАКОНОДАВСТВОМ УКРАЇНИ В ПИТАННЯХ ДЕМОКРАТІЇ, ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА, ПРАВ ЛЮДИНИ ТА ГРОМАДЯНИНА, ПОВАГИ ТА ЗАХИСТУ МЕНШИН

ШПАКОВИЧ Ольга Миколаївна - доктор, юридичних наук, професор, професор кафедри порівняльного і європейського права Навчально-наукового інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, науковий експерт "UA Experts"

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7784-5069>

БАТРИМЕНКО Олег Володимирович - доктор політичних наук, професор, завідувач кафедри політології Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0211-248X>

УДК 341.1

DOI: <https://doi.org/10.32782/ep.2024.3.22>

Гармонізація законодавства України з правом Європейського Союзу є однією з важливих умов поглиблення співпраці нашої країни з європейськими інтеграційними об'єднаннями та їх державами-членами. Вона створює необхідні передумови для майбутнього членства України в Європейському Союзі. Процес гармонізації об'єктивно прискорює інтеграцію України до Європейського Союзу. Україна особливо зацікавлена змінювати своє законодавство відповідно до вимог права Євросоюзу. Захисту європейських цінностей, не останнє місце серед яких займає дотримання демократичних принципів та прав людини, Європейський Союз приділяє окрему увагу, вважаючи, що саме сприяння їх забезпеченню є суттєвим елементом двосторонніх відносин з державами-нечленами цього інтеграційного об'єднання. Україна наразі перебуває у статусі кандидата на членство в Європейському Союзі за результатами рішення лідерів усіх 27 країн-членів ЄС, ухваленого на основі Висновку Європейської Комісії 23 червня 2022 року, що стало новим етапом і офіційно запустило процес набуття Україною повноправного членства через призму гармонізації законодавства Євросоюзу з національним законодавством України. Гармонізація та при-

ведення у відповідність національного законодавства до права ЄС становлять пріоритетну складову процесу інтеграції України відповідно та реалізації зовнішньополітичного курсу на набуття повноправного членства в Союзі. Вважається доцільним сформулювати рекомендації щодо гармонізації законодавства ЄС з національним законодавством України в питаннях демократії, верховенства права, прав людини та громадянина, поваги та захисту меншин.

Ключові слова: Європейський Союз, гармонізація, верховенство права, демократія, адаптація, національне законодавство України.

Вступ

Укладання Україною міжнародних угод з Євросоюзом сприяло створенню належних передумов для гармонізації українського законодавства з правом Європейського Союзу. Треба зазначити, що Угода про асоціацію України з Євросоюзом (підписана в червні 2024 р. та синхронно ратифікована Верховною Радою України та Європейським Парламентом 16 вересня 2014 р., набула чинності у повному обсязі 1 вересня 2017 р.), (далі – УА), приділяє особливу увагу гармонізації не тільки чинного, але й майбутнього законодавства Украї-

ни із законодавством Європейського Союзу. Реалізація положень УА вимагає ухвалення правових актів, створення необхідних інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правопорядку України та Євросоюзу. Гармонізація передбачає приєднання України до міжнародно-правових документів, які закріплюють міжнародні стандарти в певній галузі, а також передбачає відповідність національних нормативно-правових актів приписам актів інститутів Європейського Союзу, взаємне визнання національних стандартів Україною та Євросоюзом. При цьому, гармонізація законодавства України з правом європейських інтеграційних організацій має свої особливості, які зумовлені рівнем відносин між партнерами, тобто практично неможливо чітко визначити межі гармонізації. Тому Україна має достатньо широкі можливості у разі необхідності форсувати або призупиняти процес гармонізації своїх правових норм з правом Євросоюзу. Це безпосередньо стосується цілей, засобів та організаційно-правового механізму гармонізації [13, С.371-372].

Зважаючи на важливість започаткованого переговорного процесу між Україною та Європейським Союзом, виконання положень Угоди про асоціацію, а також Копенгагенських критеріїв членства в ЄС, аналізу національного законодавства з метою надання рекомендації щодо гармонізації законодавства ЄС з національним законодавством України в питаннях демократії, верховенства права, прав людини та громадянина, поваги та захисту меншин потребує вивчення і є актуальним питання, на вирішення якого спрямована стаття.

Зміст тематики та проблематики дослідження

Гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу закладає правові засади для появи правового середовища, наближеного до вже існуючого в країнах-членах Союзу. При гармонізації законодавства України з правом Євросоюзу обов'язково треба враховувати те, що акти інститутів Євросоюзу діють у відповідному

правовому середовищі. Вони є частиною правової системи Євросоюзу.

Гармонізація практично призводить до перенесення положень певної частини актів Євросоюзу до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми законодавчими актами, які відрізняються від тих, що існують у межах Євросоюзу.

Зауважимо, що після набуття чинності Угоди про партнерство та співробітництва угода між Європейськими співтовариствами і їх державами-членами, з одного боку, та Україною, з другого боку (підписана 16 червня 1994 та ратифікована законом України N 237/94-ВР від 10 листопада 1994) (далі – УПС), процес гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу отримав уже не тільки чіткі правові засади, але й набув більш різноманітних форм.

УПС визначав правові засади для здійснення гармонізації шляхом ухвалення внутрішніх правил, приведених у відповідність з нормами права Євросоюзу. У цілому УПС виконав свої задачі у сфері гармонізації законодавства. Проте головним недоліком гармонізації була відсутність нагляду за процесом гармонізації в Україні з боку компетентних органів держави та Євросоюзу. Ніхто не контролював, наскільки ефективною була така гармонізація. Крім того, гармонізація законодавства не була прив'язана до процесу реформ в Україні [12].

У свою чергу, Угода про асоціацію України з Євросоюзом надала першочергову роль процесу гармонізації. При цьому зауважимо, що в УА, як і в інших міжнародних угодах ЄС, немає визначення поняття гармонізації. УА містить такі терміни, як «зближення» (статті 1, 59, 84, 337, 358, 375, 405, 417, 428 тощо), «законодавче зближення» (статті 149, 152), «адаптація» (стаття 138), «транспозиція» (статті 56, 65, 96 тощо), «визнання міжнародних принципів та стандартів» (статті 291, 346, 378, 385), «взаємне визнання правил» (статті 70,83, 106, 140). Як бачимо, УА оперує різними поняттями, що зумовлює певну дискусію серед українських учених та практиків з метою з'ясування відмінностей між ними щодо

змісту та доцільності їх використання. І треба погодитися з Н. Малишевою, що «ні в міжнародно-правовій теорії, ні в сучасній правотворчій практиці до останнього часу не приділялося достатньо уваги теорії гармонізації законодавства, з'ясуванню базових понять та підходів, хоча прикладні аспекти гармонізації законодавства є з найбільш актуальних і широко досліджуються в зарубіжній правовій теорії, особливо в сучасному праві ЄС» [13]. При цьому треба зазначити, що переважна більшість українських науковців, зокрема, М.М. Микієвич, В.І. Муравойв, М.М. Гнатовський та інші, досліджували це питання, застосовують термін «гармонізація», як узагальнюючий, хоча в офіційних документах дуже часто використовується термін «адаптація». І як показує практика діяльності європейських інтеграційних об'єднань, незважаючи на застосування різних термінів як у праві Європейського Союзу, так і в угодах Євросоюзу з третіми країнами, йдеться по суті про один і той самий процес приведення національного законодавства відповідно до норм права європейських інтеграційних організацій. Також відповідно до положень Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС, затвердженої Законом України від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, адаптація полягає у приведенні законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність до *acquis communautaire*.

У ст. 2 Договору про Європейський Союз закріплюється, що «Союз заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави та додержання прав людини, включаючи права осіб, які належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок та чоловіків». Цінності виступають як один із критеріїв членства в Європейському Союзі.

Резолюція про права людини, демократію та розвиток, прийнята Радою ЄС 28 листопада 1991 р., передбачила, що визнання прав людини та демократичних прин-

ципів у третіх країнах як суттєвий елемент загальної політики розвитку Євросоюзу. Що стосується України, то ст. 2 УПС передбачала, що повага демократичних цінностей та прав людини є основою внутрішньої та зовнішньої політики Сторін та становлять істотний елемент партнерства та цієї Угоди.

У ст. 2 Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом закріплено, що повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами Угоди [14].

Мета статті

Аналіз та розкриття змісту поняття «гармонізація» в рамках УПС та УА; аналіз Висновку Європейської Комісії щодо процесу набуття Україною повноправного членства від 23 червня 2022 року та Рішення Європейської Ради про початок переговорів про вступ з Україною від 14 грудня 2023 року, що стало новим етапом і офіційно запустило процес набуття Україною повноправного членства, а також подальшої підготовки до вступу останнього в призмі гармонізації національним законодавством України з правом Європейського Союзу. Реалізація поставленої мети передбачає розв'язання завдань: охарактеризувати теоретичні аспекти поняття «гармонізація» в рамках договірної практики України з Європейським Союзом; проаналізувати пропозиції та проєкт переговорних рамок для України; визначити стан адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу; охарактеризувати процес переговорів; надати рекомендації щодо гармонізації законодавства ЄС з національним законодавством України в питаннях демократії, верховенства права, прав людини та громадянина, поваги та захисту меншин.

Методологія та методологічна основа

Використано загальнонаукові і спеціальні методи пошуку та пізнання. Історико-правовий метод застосовано з метою

дослідження поняття «гармонізація», визначення правових основ та критеріїв для вступу України до Європейського Союзу. Системно-функціональний метод сприяв визначенню 7-ми блоків реформ для початку переговорів про вступ та порядку організації переговорного процесу. Узагальнення, як метод, сприяв розумінню терміна «гармонізація», формування рекомендацій щодо гармонізації законодавства ЄС із національним законодавством України в питаннях демократії, верховенства права, прав людини та громадянина, поваги та захисту меншин.

Інформаційною базою дослідження слугували дані офіційних публікацій та періодичних видань Європейського Союзу, Кабінету Міністрів України, Верховної Ради України і т.п., наукові праці вітчизняних учених, міжнародні договори.

Виклад основного матеріалу

У праві Європейського Союзу та установчих договорах, зокрема в ст. 49 Договору про Європейський Союз, окреслюється правова основа та критерії для вступу країни до Євросоюзу, а в ст. 2 визначаються цінності ЄС, основоположними в цьому процесі виступають Копенгагенські та Мадридські критерії членства в Євросоюзі. Ці всі вимоги становлять основу євроінтеграційних процесів країни в її прагненні на приєднання до Союзу.

Однак, надання статусу кандидата передбачало виконання 7-ми блоків реформ для початку переговорів про вступ і вже 8 листопада Європейська комісія видала рекомендацію розпочати цей процес, а 14 грудня 2023 року Європейська Рада ухвалила рішення про початок переговорів про вступ з Україною [1]. Так, 12 березня 2024 року Європейська Комісія підготувала пропозиції та представила проєкт переговорних рамок для України до Ради Європейського Союзу [2].

Отже, процес переговорів, який складається з 6-ти кластерів – тематичних блоків – і 34 переговорних розділів *acquis communautaire* офіційно розпочинається, а відтак 17 січня 2024 року Європейська Комісія вже підтримала рішення започаткувати

процес скринінгу¹ законодавства України в контексті підготовки переговорної рамки [3], [4]. Україна незадовго до цього розпочала проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis ЄС*), тобто адаптації законодавства України до законодавства ЄС (запустила селф-скринінг) на підставі постанови Кабінету Міністрів України від 28 лютого 2023 року [5].

У процесі очікування затвердження переговорних рамок для України Радою ЄС вбачається, що впродовж 2024 року Кабінет Міністрів України схвалить Національну програму адаптації законодавства України до права Європейського Союзу [4].

Зауважимо, що важливу роль в аспекті євроінтеграційних процесів відіграють Копенгагенські критерії – це критерії вступу, яким повинні задовольняти всі країни-кандидати, щоб стати державою-членом. Такі вимоги були посилені Мадридськими критеріями [6], [7]. Так, перший Копенгагенський критерій визначає політичні вимоги: стабільність інститутів, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин.

Так, гармонізація законодавства передбачається положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, викладеними в Преамбулі з метою просування процесу реформ та адаптації законодавства² в Україні для сприяння поступовій політичній, економічній, соціальній інтеграції в правовій сфері до законодавства ЄС, де також було закріплено в Додатку до розділу IV, Додатку III до Глави 3 список законодавства для адаптації із зазначенням термінів для його здійснення. Процес гармонізації законодавства є основою в рамках переговорного процесу з метою приведення внутрішньодержавного права України у відповідність до *acquis communautaire*.

¹ Скринінг – це процес, який спільно проводять Європейська Комісія та країна-кандидат, і стосується 33 розділів *acquis ЄС* [3].

² Адаптація законодавства – це процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів національного права у відповідність до *acquis communautaire* [8].

Національна програма адаптації законодавства України до права Європейського Союзу буде схвалена урядом уже у 2024 році. Станом на зараз є чинною «Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», яка була прийнята ще в рамках Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та Європейськими співтовариствами і їх державами-членами й визначала механізм досягнення Україною відповідності лише третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі, згідно із положеннями розділу I Загальнодержавної програми. Невід'ємною частиною Програми також є перелік актів законодавства України та *acquis* ЄС у пріоритетних сферах адаптації, який окремо додається, програма закріплює в розділі 5 й пріоритетні сфери здійснення адаптації законодавства України [8].

Висновки

Потрібно пам'ятати, що при здійсненні гармонізації Україна повинна також враховувати те, що цей процес має односторонній характер, оскільки при цьому не йдеться про взаємні кроки з обох сторін з узгодження своїх правових норм, а тільки про зміни українського законодавства з метою його гармонізації з нормами права Євросоюзу. Україна фактично жодним чином не може впливати на процес нормотворення в системі Європейського Союзу.

Отже, перша рекомендація щодо гармонізації права ЄС з національним законодавством України в питаннях демократії, верховенства права, прав людини та громадянина, поваги та захисту меншин – затвердити Національну програму адаптації законодавства України до права Європейського Союзу впродовж 2024 року із встановленням механізму досягнення Україною відповідності першому, другому та третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям, враховуючи чинну Угоду про асоціацію та переговорні процеси по 6 кластерам, з яких 34 переговорні розділи. Програма повинна стати головним інструментом загальної стратегії на

шляху приведення у відповідність законодавства України до права ЄС за всіма сферами та блоками переговорів.

Друга рекомендація щодо гармонізації національного законодавства України з *acquis* ЄС полягає у тому, щоб включити до пріоритетних сфер, в яких здійснюється гармонізація законодавства України питання демократії, верховенства права, прав людини та громадянина й забезпечення поваги та захисту прав меншин. Цей напрямок є першочерговим, адже як перший Копенгагенський критерій зі стабільності всіх інститутів, які є гарантами реалізації прав людини, поваги та захисту прав меншин, так і Мадридські критерії, які розширили попередні в частині наявності публічних інституцій і судових органів, які забезпечать реалізацію прав і свобод людини та громадянина, демократизм й верховенство права – передбачають необхідність в гармонізації національного законодавства України до права ЄС з метою подальшого набуття повноправного членства в Союзі [9].

Щодо Рекомендацій щодо гармонізації права ЄС з національним законодавством України в питаннях демократії та верховенства права, то за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права ЄС (*acquis*), яка проводилася в декілька етапів, встановлено, що 2739 актів права ЄС підлягають подальшій повній та/чи частковій імплементації згідно із даними звіту, презентованого Урядовим офісом координації європейської та євроатлантичної інтеграції [10]. Насамперед варто забезпечити незалежність та неупередженість управлінських інституцій та судових органів для визначення останніх ефективними, стабільними та діючими.

Щодо Рекомендації щодо гармонізації права ЄС з національним законодавством України в питаннях прав людини та громадянина, поваги та захисту меншин, то Україна наразі відповідає стандартам та нормам захисту прав людини та громадянина й докладає значні зусилля в їх реалізації, які передбачені як Європейською конвенцією з прав людини, шляхом

виконання рішень Європейського суду з прав людини в призмі Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини», так й інших міжнародних договірних зобов'язань України.

Рекомендаціями щодо гармонізації права ЄС із національним законодавством України є: по-перше, забезпечення належного перекладу актів права ЄС з англійської мови на українську, адже значна частина актів, які потребують врахування як у рамках переговорного процесу, скринінгу, так і їх імплементації до національного законодавства не забезпечені перекладом, що ускладнює і продовжує процес адаптації законодавства України відповідно; по-друге, проведення реформ в Україні з метою відповідності встановленим критеріям та в рамках переговорних розділів і подальшої їх ефективної реалізації.

Окремими рекомендаціями є ратифікація Римського статуту Міжнародного кримінального суду та імплементація його положення і пов'язаних з ним документів згідно із вимогою, закріпленою в ст. 8 Угоди про асоціацію [11]. Так буде розпочато процес приведення законодавства України у відповідність до Римського статуту, ратифікація якого є обов'язковою умовою Угоди про асоціацію для подальшої євроінтеграції України.

Література

1. Ukraine – Ukraine's EU path. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR)*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/european-neighbourhood-policy/countries-region/ukraine_en. Дата звернення: 18.04.2024.

2. EU accession: European Commission proposes draft negotiation frameworks with Ukraine and Moldova. *EU NeighboursEast*. 13 березня 2024 року. URL: <https://euneighbourseast.eu/news/latest-news/eu-accession-european-commission-proposes-draft-negotiation-frameworks-with-ukraine-and-moldova/>. Дата звернення: 19.04.2024.

3. What is the Screening Process and how does it work?. *European Union: European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR)*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/document/download/a6f16348-ef71-4c99-af55-b58f977322ac_en. Дата звернення: 18.04.2024.

4. Прем'єр-міністр: Цього року Уряд схвалить Національну програму адаптації законодавства України до права Європейського Союзу. *Департамент комунікацій Секретаріату Кабінету Міністрів України*. 19 січня 2024 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/premier-ministr-tsohoroku-uriad-skhvalyt-natsionalnu-programu-adaptatsii-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-ievropeiskoho-soiuzu>. Дата звернення: 16.04.2024.

5. Уряд запустив селф-скринінг адаптації законодавства України до права ЄС. *Урядовий портал*. 28 лютого 2023 року. URL: <https://www.kmu.gov.ua/news/uriad-zapustyv-self-skrinyh-adaptatsii-zakonodavstva-ukrainy-do-prava-ies>. Дата звернення: 17.04.2024.

6. Accession criteria – European Commission – Enlargement – Accession criteria. *European Neighbourhood Policy and Enlargement Negotiations (DG NEAR)*. URL: https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en. Дата звернення: 17.04.2024.

7. Accession criteria (Copenhagen criteria). *EUR-Lex – Access to European Union law*. URL: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/glossary/accession-criteria-copenhagen-criteria.html>. Дата звернення: 15.04.2024.

8. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV. *Офіційний вісник України*. 2004. № 15. Ст. 30.

9. Солодкова К.А., Бойчук Д.С. Копенгагенські та Мадридські критерії вступу до Європейського Союзу: Перспективи для України. *Молодий вчений*. 2019. №11. С. 400-403.

10. Звіт за результатами проведення первинної оцінки стану імплементації актів права європейського союзу (acquis ЄС). Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції за координації Віце-прем'єр-міністра з питань європейської та євроатлантичної інтеграції України Ольги Стефанішиної. 14 грудня 2023. С. 307. URL: https://eu-ua.kmu.gov.ua/wp-content/uploads/Zvit_UA.pdf. Дата звернення: 18.04.2024.

11. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: міжнародний документ від 27.06.2014. *Офіційний вісник України*. 2014. № 75. Ст. 83.

12. Європейське право: право Європейського союзу : підручник: у трьох кн. / за заг. Ред. В.І. Муравйова. – К.: Ін Юре, 2015. – Кн. третя: право зовнішніх зносин Європейського союзу / В.І. Муравйов, М.М. Микієвич та ін. – К.: Ін Юре, 2015. – 408 с. – С. 354-355.

13. Малишева Н. Р. Теоретичні аспекти гармонізації національного законодавства з міжнародним правом / Н. Р. Малишева // Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матер. Міжнар. науку-практ. конф. – К.: Вища школа, 1998. – С.88.

14. Європейське право: право Європейського союзу : підручник: у трьох кн. / за заг. Ред. В.І. Муравйова. – К.: Ін Юре, 2015. – Кн. перша: Інституційне право Європейського союзу / В.І. Муравйов, О.М. Шпакович, О.М. Лисенко, О.В. Святун. – К.: Ін Юре, 2015. – 312 с. – С. 230-231.

SUMMARY

Harmonization of the legislation of Ukraine with the law of the European Union is one of the important conditions for deepening cooperation of our country with European integration associations and their member states. It creates the necessary prerequisites for Ukraine's future membership in the European Union. The harmonization process objectively accelerates the integration of Ukraine into the European Union. Ukraine is particularly interested in changing its legislation in accordance with the requirements of EU law. The European Union pays special attention to the protection of European values, not the least of which is the observance of democratic principles and human rights, believing that the promotion of their provision is an essential element of bilateral relations with non-member states of this integration association. Ukraine is currently in the status of a candidate for membership in the European Union as a result of the decision of the leaders of all 27 EU member states, adopted on the basis of the Conclusion of the European Commission on June 23, 2022, which became a new stage and officially launched the process of Ukraine's acquisition of full membership through the prism of harmonization of European Union legislation with the national legislation of Ukraine. Harmonization and bringing national legislation into line with EU law are a priority component of the integration process of Ukraine, respectively, and the implementation of the foreign policy course for full membership in the Union. It is considered appropriate to formulate recommendations on the harmonization of EU legislation with the national legislation of Ukraine in matters of democracy, rule of law, human and citizen rights, respect and protection of minorities.

Keywords: European Union, harmonization, rule of law, democracy, adaptation, national legislation of Ukraine.