

Д. Д. КОССЕ

Дмитро Дмитрович Коссе, кандидат юридичних наук, доцент ДВНЗ «Київський національний економічний університет ім. В. Гетьмана»

ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНТЕГРАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ УКРАЇНИ ТА ЄС

На сучасному етапі розвитку українського суспільства, підписання угоди про Асоціацію з ЄС, вкрай необхідною є побудова гармонізованого до стандартів ЄС законодавства в Україні. Однак виникають суттєві проблеми, вирішення яких можливо лише в процесі застосування в Україні більшості законодавчих актів та нормативів ЄС. Цей фактор в принципі розуміє суспільство та законодавець, але який саме шлях (етапи) та механізми імплементації (гармонізації) або взагалі простого копіювання повинен обрати законодавець, поки що не визначено.

Огляд наукових праць з проблем інтеграції українського законодавства до норм та стандартів ЄС показує, що після підписання Угоди про Асоціацію вітчизняні вчені дослідженню даної проблематики приділяють все більше уваги. Інтерес до цього дослідження проявляється у працях таких вітчизняних вчених, як: 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. Євінтов, В. К. Забігайло, Л. Г. Заблоцька, О. В. Задорожний, А. З. Георгіца, А. П. Заєць, О. В. Зелінська, Ю. Д. Ільїн, В. І. Кисіль, М. І. Козюбра, Ю. В. Капіца, В. В. Копійка, В. Ю. Крушинський, О. В. Лаба, Л. А. Луць, В. А. Манджолла, Н. Р. Малишева, В. Є. Мармазов та І. С. Піляєв, Н. М. Пархоменко, Ю. Г. Марченко, В. І. Муравйов, В. Ф. Опришко, Л. Д. Тимченко, К. К. Сандровський, С. В. Сушко, О. А. Шевчук, Ю. С. Шемшученко, А. С. Філіпенко, Т. І. Шинкаренко, О. І. Шнирков та ін.

Але поки що комплексного підходу до цієї проблеми немає, зокрема у визначенні механізмів правового забезпечення інтеграції законодавства, особливостях спеціального правового інструментарію, в тому числі в частині застосування окремих спеціальних правових режимів, особливо в частині забезпечення особливостей господарської діяльності й оподаткування такої діяльності та оподаткування фізичних осіб.

Метою та завданням статті є дослідження можливих правових шляхів, механізмів, форм забезпечення інтеграційних процесів України до законодавства та стандартів ЄС.

Парафована Україною та ЄС Угода про асоціацію (далі – УА) (30 березня 2012 р.) стає значним кроком у процесі поглиблення співпраці сторін, адже документ відводить першорядну роль гармонізації законодавства України з правом Союзу (тільки у Преамбулі УА термін «зближення законодавства» згадується п'ять разів). Зокрема, згідно з текстом Преамбули зближення законодавства пов'язується із процесом реформ в Україні, чим, відповідно, заохочуються економічна інтеграція та поглиблення політичної асоціації сторін. А загалом гармонізація законодавства охоплює практично всі сфери співпраці України з ЄС. Вона має ширшу мету, ніж здійснення економічної інтеграції, адже передбачає реформування економіки та правової системи нашої держави¹.

Переважна більшість українських науковців, які досліджували це питання, застосовували термін «гармонізація» як узагальнюючий. У «Словнику термінів і понять із міжнародного та європейського права», виданому Інститутом законодавства Верховної Ради України, гармонізація законодавства визначається як приведення законодавства держав-членів та країн – не членів у відповідність до вимог Європейського Союзу на підставі правових актів організації. Цей процес може відбуватися у формі адаптації законодавства, імплементації положень, стандартизації норм тощо, проте План дій «Україна – Європейський Союз» чітко вказує на необхідність саме гармонізації права.

Угода про асоціацію приділяє особливу увагу гармонізації не тільки чинного, а й майбутнього законодавства України з правом ЄС, розглядаючи цей процес як важливу умову зміцнення економічних зв'язків між сторонами; поступової інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС; завершення переходу країни до функціонування ринкової економіки (ст. 1).

У разі згоди держав-членів Союзу Україна потенційно може приєднатися до деяких із конвенцій (якщо ними передбачено таку можливість для третіх країн), тим самим гармонізувавши власне законодавство з європейськими нормами. Серед них, зокрема, Конвенція про юрисдикцію та забезпечення виконання судових рішень у цивільних і комерційних справах 1968 р., Конвенція про взаємне визнання компаній та юридичних осіб 1968 р., Конвенція про усунення подвійного оподаткування прибутків компаній 1990 р., Конвенція про патент ЄС 1989 р., Конвенція про законодавство з питань, пов'язаних із виконанням договірних зобов'язань.

У разі застосування такого механізму гармонізації для правозастосування виникає дуже проста формула, при якій відповідно до чинної в Україні Конституції такий нормативно-правовий акт має вищу юридичну силу, аніж чинне внутрішнє українське законодавство. Таке трактування означає, що у разі виникнення спору про застосування судова влада відкоригує застосування таких норм відповідно до принципів законності й справедливості.

Причому, як вбачається із назв Конвенцій, вони присвячені окремим галузевим питанням, і не переходять в казуїстичне застосування, порівняно із чинним українським законодавством, яке фактично об'єднує різні галузі права, різні норми, різні методи правового регулювання в одному нормативному акті задля створення такого собі акту інкорпорації, тільки на законодавчому рівні.

Гармонізація, здійснювана шляхом приєднання до міжнародних документів, які закріплюють правові стандарти в окремих галузях, є швидше допоміжним способом забезпечення приблизної еквівалентності законів України та права Євросоюзу. Вона, як правило, не є самодостатньою і потребує виконання додаткових правових заходів у формі ухвалення національних актів для імплементації положень міжнародних угод, які укладає або до яких приєднується Україна.

Таким чином, складність міжнародних економічних правовідносин, господарських відносин, правовідносин у сфері фінансів, в тому числі і державних обумовлює складність їх правового регулювання, можливості застосування особливих правових методів, механізмів правового регулювання. Слід враховувати, що національні правові системи, інститути та норми, які використовуються в окремих випадках для регулювання господарських відносин, в тому числі у сфері оподаткування, на сьогодні мають суттєві розбіжності.

Більш того, треба розуміти, що гармонізація це відповідний процес, який неможливо зробити за один день і тим більше простим прийняттям одного нормативного акта. Це велика робота, як із аналізу вже існуючих нормативно-правових актів на предмет відповідності та можливостей адаптації до стандартів ЄС. Цей аналіз повинен здійснюватися не тільки з боку технічного інструментарію та правової складової, а й із економічних наслідків для резидентів, нерезидентів, інвесторів. Це повинен бути глибокий аналіз наслідків таких змін та адаптації, щоб не зробити помилки, які вже були в історії сучасної України, наприклад, із швидкою зміною умов ведення господарської діяльності в межах спеціальних правових режимів на територіях вільних економічних зон в Україні.

І в такому випадку ще не уніфіковане національне українське законодавство краще було б регулювати на рівні норм міжнародних договорів та інших міжнародних актів, що буде швидко поглиблювати інтеграцію національного українського законодавства із законодавством та стандартами ЄС у сфері господарських відносин, оподаткуванні господарської діяльності та оподаткуванні фізичних осіб. Народ України обрав шлях інтеграції до ЄС і у зв'язку з цим норми національного законодавства повинні якнайшвидше адаптуватися до стандартів та права ЄС, а законодавець України по можливості повинен приєднувати державу до таких вже існуючих міжнародних актів, поглиблюючи гармонізацію українського та європейського законодавства.

У цій ситуації Україна має розробити власні підходи до вирішення проблеми якнайшвидшої гармонізації законодавства з правом ЄС, адже реалізація цього механізму надає можливості для дії норм права Євросоюзу в рамках вітчизняного правопорядку. Це стосується насамперед передбачених УА випадків транспозиції директив ЄС у внутрішнє законодавство України та безпосереднього застосування певних положень права Євросоюзу на національному рівні.

Слід, однак, враховувати, що процес гармонізації законодавства нашої держави з правом європейських інтеграційних організацій має свої особливості, зумовлені рівнем відносин між партнерами. Те, що УА не передбачає підготовки до приєднання України до Європейського Союзу, визначає межі співробітництва сторін у правовій галузі й, зокрема, у сфері гармонізації законодавства.

Разом із тим, як засвідчує практика здійснення гармонізації на рівні ЄС, а також у відносинах спільноти з іншими країнами (особливо з тими, які мають з об'єднанням угоди про асоціацію), майже неможливим виявляється чітке визначення меж цього процесу. Тому Україна має достатньо широкі можливості для форсування чи, навпаки, призупинення процесу гармонізації своїх правових норм із правом Євросоюзу. Це стосується безпосередньо цілей, засобів та організаційно-правових механізмів гармонізації.

Однак гармонізація, передбачена цими документами, поряд зі спільними рисами характеризувалася й істотними відмінностями від аналогічного процесу, здійснюваного на рівні Євросоюзу та у відносинах ЄС із третіми країнами.

Досліджуючи процес формування законодавства в сфері державних фінансів в Україні, в тому числі і в оподаткуванні, слід зазначити, що тривалий час відбувалося кількісне зростання законодавчих актів, що фрагментарно охоплюють різні сфери регульованих відносин.

За існуючими оцінками, фінансове та господарське законодавство становить більше половини обсягу всього чинного законодавства. Саме в цій сфері переступили всі межі оптимального правового регулювання. Фактично законодавець пов'язує дієвість і ефективність правового регулювання не з якістю нормативно-правових актів, а з їх кількістю. При цьому посилюється неузгодженість як між законодавчими актами, так і їх окремими нормами, а також безсистемність розвитку законодавства. Недостатня увага приділяється розробці організаційно-правових механізмів реалізації законодавства. Поширеною залишається зневага техніко-юридичною стороною законотворчості².

Таким чином, існуюча ситуація вимагає системного вдосконалення та впорядкування усього масиву законодавства, особливо в нових умовах розвитку інтеграційних процесів із ЄС, формування законодавства, що реально відповідає стандартам та можливостям права ЄС, особливо в сфері здійснення господарської діяльності, оподаткування господарської діяльності та фізичних осіб, які отримують безпосередній дохід від цих операцій.

Важливо зазначити, що зміст сучасного фінансового та господарського права – це значною мірою права економіко-технологічного характеру, що відповідають або враховують вимоги об'єктивних економічних

законів, особливості сучасної змішаної економіки. Вони виступають як правове забезпечення економічної політики, яка відображає вимоги цих законів, виражають і юридично закріплюють напрями цієї політики.

Так, законодавство в Україні із збору загальних правил поведінки перетворюється на казуїстичне, тобто розраховане лише на ті чи інші казуси, випадки. Наприклад, останнім часом почала формуватися тенденція до прийняття законів, присвячених окремим вузько спрямованим аспектам зовнішньоекономічної діяльності («Про вивіз (експортне) мито на живу худобу та шкіряну сировину», «Про ставки вивізного (експортного) мита на насіння деяких видів олійних культур», «Про вивіз (експортне) мито на відходи та брухт чорних металів», «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів господарювання, пов'язаної з виробництвом, експортом, імпортом дисків для лазерних систем зчитування», «Про особливості державного регулювання діяльності суб'єктів підприємницької діяльності, пов'язаної з реалізацією та експортом лісоматеріалів», «Про ставки вивізного (експортного) мита на брухт легованих чорних металів, брухт кольорових металів та напівфабрикати з їх використанням», «Про державне регулювання імпорту сільськогосподарської продукції»). Однак у цих законах відсутні нові правила поведінки загального характеру. Замість цього в них даються посилання на інші закони.

Об'єктивною реальністю є те, що з розвитком суспільства ускладнюється економіка, тим більше, ускладнюються інтеграційні процеси України в світову та європейську економіку. Розвивається та ускладнюється система права, збільшується кількість норм, інститутів, галузей, їх взаємодія, виникає складність застосування норм законодавства.

Більш того, різні інститути та різні галузі права все більше інтегруються один до одного, а у разі, якщо не інтегруються, то мають величезний вплив один на одного в частині наслідків від правозастосування. Вказані вище закони по суті казуїстичні, але встановлюють особливі правові режими регулювання окремих господарських відносин, які або пов'язані із конкретною господарською діяльністю, або взагалі є окремими правовідносинами. При цьому зміст цих режимів іноді просто посилається на галузеві нормативні акти, а іноді фактично встановлюють особливі галузеві умови, як-то в господарському законодавстві, фінансовому законодавстві, валютному законодавстві України. Це створює умови дедалі складнішого забезпечення погодженості норм, сформульованих у багатьох джерелах, що призводить до зростання імовірності суперечностей, накладок, які іноді не можуть бути врегульовані, навіть у судовій практиці.

Слід розуміти, що таке правове регулювання призводить до встановлення по суті альтернативних існуючій національній правовій системі правових режимів, які частково базуються на загальній правовій системі, а частково встановлюють для окремих територій, галузей економіки особливі правові режими, які можуть включати особливі умови в різних галузях права, застосовувати різні механізми правового регулювання. У більшості зміст цих правових режимів передбачає зміни, як правило, до різних методів та механізмів правового регулювання, в тому числі змінюються або встановлюються особливі умови господарських правовідносин, фінансових правовідносин, в частині оподаткування діяльності та сприяння іншими фінансовими інструментами держави щодо розвитку окремих галузей економіки, митного режиму та митного оподаткування, особливо із суттєвою доданою вартістю, особливості страхової діяльності, банківських та валютних правовідносин, оподаткування фізичних та юридичних осіб.

Такий шлях є одним із найскладніших з боку встановлення та застосування особливих методів та механізмів правового забезпечення інтеграційних процесів між ЄС та України, а з іншого боку, за допомогою таких режимів більш ефективно і швидко можна гармонізувати законодавство, використовуючи законодавство, яке по суті буде мати пряму дію і не потребуватиме додаткових роз'яснень або додаткового прийняття великої кількості підзаконних нормативних актів. Більш того, застосування таких режимів дасть змогу, провівши правовий та економічний експеримент на відповідній території або галузі економіки, застосовувати його в цілому в межах правової системи із урахуванням виявлених недоліків або позитивних явищ. Більш того, буде забезпечуватися виконання вимог щодо кодифікації або інкорпорації законодавства.

При цьому суспільство в Україні розуміє важливість застосування стандартів ЄС в Україні, навіть без прямого входження до ЄС, тому що більшість населення прагне європейського життя, а не безпосереднього географічного знаходження в межах ЄС. Саме тому якнайскоріша гармонізація національного законодавства із законодавством ЄС набирає ще більших обертів.

Отже, можемо зробити такі висновки. Міжнародне економічне співробітництво є одним із головних чинників впливу на рівень розвитку економіки кожної окремої країни і світового прогресу в цілому. Для суб'єктів господарювання важливим є знання особливостей комерційних операцій можливості здійснення господарської діяльності як в межах ЄС, України, так і в міжнародній торгівлі, особливо важливими в сучасних господарських відносинах є податкові та фінансові наслідки здійснення господарської діяльності, які суттєво впливають на економічну обґрунтованість існування бізнесу. Саме від цих знань залежить успіх бізнесу, фінансове забезпечення діяльності, особливо в сфері зовнішньоекономічної діяльності, зокрема в межах встановлених особливих правових режимів та умов здійснення господарської діяльності в межах ЄС, СОТ, в тому числі того, що стосується руху капіталу, людей, товарів.

Питання визначення права, компетентного регулювати господарські відносини та наслідки здійснення господарської діяльності, набувають сьогодні дедалі більшої ваги для бізнесу, за умов стрімкого розвитку міжнародних економічних відносин, зростання обсягів зовнішньої торгівлі, інтенсифікації міжнародної науково-технічної кооперації та інтеграції України у ЄС, СОТ тощо.

Короткострокове зобов'язання українського законодавця по суті постає в обов'язку гармонізувати законодавство ЄС із чинним українським законодавством. Шляхів гармонізації може бути декілька.

Найбільш простим, але шоковим для економіки буде просто копіювання законодавства ЄС із несуттєвою адаптацією під вже існуючі особливості України за визначеними законодавцем та суспільством критеріями. Такі дії створюють шокову економічну ситуацію для України, але в подальшому розвиток економічних процесів йде в принципі на рівні управління економікою в ЄС. Що стосується права, то такий спосіб забезпечить максимальне зближення методів та механізмів впливу на економіку, оподаткування та прискорить інтеграційні процеси між старою Європою та Україною. Єдиним, що може лякати українське суспільство, то це термін знаходження в шоковому стані економіки України.

Інший шлях передбачає створення особливих правових режимів в окремих галузях економіки, в яких будуть визначатися система, зміст та структура, критерії адаптації. При цьому змістом встановлення таких режимів в економічних процесах обов'язково повинно бути регулювання господарських правовідносин, відносин із трудового права щодо найму працівників, фінансових правовідносин в частині оподаткування діяльності та сприяння фінансовими інструментами держави щодо розвитку окремих галузей економіки, митного режиму та митного оподаткування, особливо із суттєвою доданою вартістю, особливості страхової діяльності, банківських та валютних правовідносин.

У цьому випадку є позитивні та негативні наслідки. Позитивними є апробація, практика застосування спеціальних правових режимів, виявлення недоліків тільки у визначеній сфері, а в подальшому застосування в цілому у правовій системі України. Негативним є знову ж таки термін адаптації та особливі умов ведення бізнесу, що може створювати підґрунтя для зловживання в межах єдиної правової системи.

Третій шлях – це імплементація міжнародних актів, прийнятих на рівні ЄС і просте приєднання до них, у разі, якщо таке приєднання можливо і відповідає нормативам і стандартам ЄС та України. Такий спосіб дасть можливість швидкої інтеграції законодавства, оскільки такі нормативні акти мають вищу юридичну силу, аніж чинні національні нормативні акти і будуть мати пряму дію в правозастосуванні.

У будь-якому разі всі підходи вимагають інтегрованого методу та обґрунтованого розрахунку наслідків для України як з боку правників, так і з боку економістів, аналізу досвіду застосування таких методів та механізмів правового регулювання в країнах ЄС на рівні міжнародних правових документів у сфері господарських, митних, валютних, фінансових та податкових правовідносин.

¹ Полтавський О. В. Торгове право : навч. посіб. / О. В. Полтавський, С. В. Томчишен. – Х., 2008. – 168 с.

² Статівка А. М. Правові проблеми договірної свободи в умовах ринкових відносин / А. М. Статівка. – Х. : Право. – 2007. – № 1 (8). – С. 138.

Резюме

Коссе Д. Д. Правове забезпечення інтеграційних процесів України та ЄС.

Статтю присвячено проблемам правового забезпечення інтеграційних процесів України у Європейське співтовариство. Розглядаються проблеми інтеграції та гармонізації українського законодавства до стандартів ЄС. Визначаються можливі дії та механізми дій українського законодавця, особливості, пов'язані із встановленням спеціальних правових режимів.

Ключові слова: гармонізація законодавства України та ЄС, спеціальний правовий режим, інтеграція права ЄС.

Резюме

Коссе Д. Д. Правовое обеспечение интеграционных процессов Украины и ЕС.

Статья посвящена проблемам правового обеспечения интеграционных процессов Украины в Европейское сообщество. Рассматриваются проблемы интеграции и гармонизации украинского законодательства к стандартам ЕС. Определяются возможные действия и механизмы действий украинского законодателя, особенности, связанные с установлением специальных правовых режимов.

Ключевые слова: гармонизация законодательства Украины и ЕС, специальный правовой режим, интеграция права ЕС.

Summary

Kosse D. Ukraine's integration process to the eu and specific legal regime.

The article is devoted to problems of legal support the integration of Ukraine into the European community. The problems are for integration and harmonization of Ukrainian legislation to EU standards. Identify possible actions and mechanisms of actions for Ukrainian legislators to go to EU standards, especially related to the establishment of specific legal regimes.

Key words: harmonization of legislation of Ukraine and the EU, special legal regime, the integration to EU law.