

## УЗГОДЖЕННЯ ЗАКОНОДАВСТВА ХОРВАТІЇ З ПРАВОВИМ ДОРОБКОМ ЄС: ДОСВІД ДЛЯ УКРАЇНИ

*Тетяна Павлюк,  
здобувач кафедри міжнародних відносин  
та країнознавства  
Національного університету  
«Острозька академія»*

*У статті проаналізовано загальний процес узгодження національного законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС, охарактеризовано його організаційні засади, визначено успішні та проблемні питання, оцінено ефективність роботи уряду Хорватії в цьому напрямку.*

**Ключові слова:** *правовий доробок, ЄС, Хорватія, скринінг, узгодження законодавства, Хорватія.*

*The whole process of harmonization of national legislation of Croatia with acquis communautaire of EU is analyzed, organizational frameworks are determined, sufficient and complicated issues are defined, the effectiveness of the government of Croatia is estimated in the article.*

**Keywords:** *acquis communautaire, EU, Croatia, screening, harmonization of legislation.*

Європейський Союз на сучасному етапі – одне з найбільших та найвпливовіших об'єднань у світі. Хорватія, як держава-сусід ЄС, яка має багаторічні стабільні відносини з країнами-членами ЄС та Євросоюзом безпосередньо, після отримання незалежності визначила однією зі своїх стратегічних цілей європейську інтеграцію, а саме – повноправне членство в Євросоюзі. Пріоритетом зовнішньої політики України відповідно до Закону України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 р. виступає європейська інтеграція. Для нашої країни значною мірою може бути дуже корисним євроінтеграційний досвід Хорватії. Тим паче, особливо актуальним може бути використання позитивних здобутків цієї країни у процесі адаптації законодавства до правового доробку ЄС (acquis communautaire). Проаналізувавши досягнення, проблеми та перспективи Хорватії в цьому процесі, можна вибудувати адекватну та ефективну стратегію адаптації українського законодавства, передбачити проблемні питання у цьому процесі для України.

Українські дослідники приділяють недостатньо уваги проблемам європейської інтеграції Хорватії, вони розглядають процес приєднання цієї країни до ЄС крізь загальну призму відносин між Євросоюзом та країнами Західних Балкан. Водночас проблематика розширення ЄС достатньо добре розроблена в Україні у контексті інтеграції до Європейського Союзу країн Центрально-Східної Європи. Автор використовувала окремі теоретичні результати досліджень В. Копійки, О. Ковальнової та ін. Основними джерелами для дослідження виступили Висновки Європейської Комісії про досягнення Хорватії у переговорному процесі, протоколи міжурядових зустрічей щодо приєднання Хорватії до ЄС.

Положення про стратегічну мету європейської інтеграції Хорватії було викладене в Резолюції Хорватського Сабору від 2003 р. Сьогодні Хорватія вже завершує процес переговорів про вступ до ЄС. У жовтні 2001 р. Хорватія підписала Угоду про стабілізацію та асоціацію з ЄС, яка у лютому 2005 р. набрала чинності. Офіційні переговори про вступ розпочалися 3 жовтня 2005 р.

Переговори про вступ до ЄС поділені на декілька фаз. Перша фаза – аналіз відповідності законодавства держави-кандидата з європейським доробком (скринінг) – почалася відразу після відкриття переговорів і завершилася 18 жовтня 2006 р. Після скринінгу розпочалися безпосередні переговори. Під час переговорів робився акцент на умовах, за яких держава-кандидат повинна прийняти, імплементувати та виконати *acquis communautaire* (правовий доробок ЄС).

Вступ до ЄС обумовлений прийняттям усіх прав, на яких заснований Євросоюз та його інституційний устрій, які охоплені поняттям *acquis communautaire*. Найважливішими елементами правового доробку ЄС є: первинне право – установчі договори; вторинне право – регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки; інші джерела права – рішення Європейського Суду, загальні принципи права, міжнародні договори; інші акти – резолюції, заяви, рекомендації [6].

Основним завданням скринінгу є виявити відмінності в кожній частині переговорів між законодавством Хорватії та правовим доробком ЄС. На основі аналізу спеціалісти роблять висновок про подальшу спроможність Хорватії повністю застосувати правовий доробок ЄС в окремих частинах переговорів, узгодити наявні відмінності в законодавстві та з'ясовують, чи ця держава-кандидат має намір робити запит на перехідний період для повного узгодження та застосування [8].

Хорватське керівництво досить швидко відреагувало на нові реалії співробітництва з ЄС і відразу розпочало проводити ефективні зміни та нововведення, перш за все, в організаційному та адміністративному плані. Таким чином, процес узгодження законодавства відбувається у співробітництві органів державного управління з підготовки законопроектів і Хорватського Сабору при прийнятті законів. Для того щоб безпосередньо брати участь у процесі узгодження законодавства, Хорватський Сабор у 2002 р. створив Комітет європейської інтеграції з моніторингу процесу узгодження законодавства. Від 1 грудня 2001 р. органи державного управління з підготовки законодавчих пропозицій зобов'язані були надати заповнену заяву про узгодження і Порівняльний огляд сумісності положень законодавства Хорватії відповідно до положень законодавства ЄС. Також Хорватський Сабор Висновком від 9 жовтня 2002 р. зобов'язав владу Республіки Хорватія в процесі узгодження законодавства використовувати лише ті положення, які передбачено у заяві про узгодження та Порівняльному огляді [3].

Процес узгодження законодавства є двостороннім, адже вимагає роботи як Хорватії, так і інститутів Євросоюзу. Це досить тривалий та трудомісткий процес. З відкриттям переговорів розпочинається друга змістова фаза – обговорення умов, за яких Хорватія приймала та застосовувала правовий доробок ЄС. Положення переговорів першою представляє Хорватія і в ньому визначає, яким чином вона налаштована прийняти та застосовувати правовий доробок ЄС в окремій його частині. У процесі вироблення переговорних положень Хорватії беруть участь Переговорна група з ведення переговорів про приєднання Хорватії до ЄС, Робоча група з підготовки переговорів про приєднання Хорватії до ЄС, Комітет координації переговорів про приєднання Хорватії до ЄС, Національний Комітет, влада Республіки Хорватія [9].

Спільні положення ЄС, якими розпочинаються переговори з визначених окремих частин переговорів, виносить Рада одногосним рішенням на основі проекту переговорних положень, який готує та пропонує Європейська Комісія, беручи до уваги переговорні положення Хорватії. В своїх спільних положеннях Європейська Комісія визначає і вимоги, які держава-кандидат повинна виконати перед тимчасовим закриттям окремої глави переговорів. Вони можуть відноситися до узгодження законодавства та результатів його застосування, відповідної адміністративної та правосудної спроможності чи виконання обов'язків домовленостей про співпрацю [2].

Коли переговори тимчасово закриваються по всіх главах, Європейська Рада у своїх висновках описує завершення переговорів з Хорватією. Результати переговорів потім

включаються до проекту Договору про приєднання, у розробці якого беруть участь держави-члени ЄС, інститути ЄС і представники Хорватії [1].

Крім складних організаційних питань у процесі узгодження законодавства, основною проблемою є саме законодавство, наскільки воно відрізняється від правового доробку ЄС, наскільки гнучкою є законодавча система Хорватії та наскільки ефективно працює хорватське керівництво. Згідно з документами, узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС відбувається у три фази перехідного періоду у 5 пріоритетних сферах: ринкова конкуренція та державна допомога; інтелектуальна, промислова та торгівельна власність; державні закупівлі; технічне законодавство; захист прав споживачів [1].

На сьогодні вже відбулося 12 міждержавних конференцій про вступ Хорватії до ЄС, де розглядалися окремі глави переговорів, яких Європейська Комісія виділила 35. З них 26 глав уже тимчасово закрито, а по 9 главах переговори ще тільки відкрито. Цими главами передбачено узгодження законодавства у таких галузях: ринкова конкуренція, сільське господарство та розвиток сільських регіонів, рибальство, регіональна політика та координування структурних інструментів, правосуддя та основні права, юстиція, свобода і безпека, навколишнє середовище, зовнішня безпека та оборонна політика, фінанси та бюджетні асигнування [10].

Для Євросоюзу сільське господарство – питання особливого інтересу. Також і в Хорватії сільське господарство є однією з найчутливіших галузей економіки. Представники ЄС на Міждержавній конференції у спільній позиції зазначили, що для тимчасового закриття цієї глави переговорів, Хорватії потрібно презентувати свій план здійснення заходів щодо створення Інтегрованої адміністративної і контрольної системи, Системи ідентифікації земельних ділянок, створення Агентства оплати, яке може бути повністю незалежним, надійним, відповідальним та фінансово справедливим. Також уряд Хорватії повинен подати свій план здійснення заходів з підготовки до застосування Правил про спільний ринок цукру, фруктів та овочів, молока, а також продемонструвати відповідні досягнення у створенні Єдиної організації спільного ринку. Хорватія теж має деякі застереження в цьому питанні, що стосуються саме модернізації сільськогосподарських угідь щодо Нітратної Директиви, національних прямих додаткових виплат і допомоги сільськогосподарському розвитку [5].

Забезпечення сталого розвитку всіх регіонів Європейського Союзу – одна з пріоритетних цілей для Співтовариства. Регіональна політика як ЄС у цілому, так і кожної країни зокрема має бути спрямована на рівномірний розвиток всіх регіонів. Тому глава про Регіональну політику та координацію структурних інструментів також лишається досить вимогливою у процесі узгодження законодавства. Варто зазначити, що під структурними інструментами розуміється комплекс програм впровадження фінансової, технічної допомоги країні або її окремому регіону. Такими програмами є PHARE, SAPARD, IPA тощо. Таким чином, на сьогодні для того щоб закрити переговори по цій главі, Хорватії необхідно підтвердити задовільне функціонування децентралізованої системи для здійснення заходів, передбачених програмою IPA, та відповідну мережу проєктів, а також задовільний рівень передвступного фінансування ЄС. Також хорватське керівництво мусить надати розширений проєкт документа щодо Національних стратегічних рамок для регіональної політики, який має ключове значення у переговорах. Наступним кроком, який має здійснити Хорватія, щоб тимчасово закрити цю главу, – перейняти у Євросоюзу інституційні структури для проведення Політики згуртування ЄС і Стратегії організаційного розвитку, надати Комісії детальний план і розклад щодо прийняття системи контролю і оцінки регіонального розвитку [4].

Переговори по главі Юстиція, свобода та безпека демонструють, наскільки питання, передбачені цією главою, є важливими для ЄС. Щоб завершити переговори по главі, Хорватії ще треба забезпечити можливість отримання притулку для усіх заявників з третіх країн, які претендують на міжнародний захист. Також належну увагу варто приділити

питанню єдиного формату візи, знакам безпеки та біометричним ідентифікаторам у паспортах та проїзних документах. ЄС також вимагає від уряду Хорватії здійснити План дій для Інтегрованого управління кордонами, а також цікавиться тим, чи на момент вступу Хорватія буде готова забезпечити введення та запровадження вимог Шенгенської угоди у сфері співробітництва поліції, боротьби з організованою злочинністю, а також співпраці судочинства у цивільних та карних справах. Також для Хорватії була поставлена вимога прийняти Рамкове рішення щодо ордеру на арешт і провести узгодження з дефініціями тероризму в ЄС [1].

Окремої уваги заслуговує глава 13 – Рибальство. Перш за все, варто згадати про те, що цією главою охоплені деякі питання, які стали наріжним каменем у відносинах між Словенією та Хорватією. Обговорення цих питань стало причиною блокування Словенією Міжурядової конференції в 2009 році. Беручи до уваги теперішній стан підготовки Хорватії і маючи надію, що Хорватія продовжить досягати успіхів у дотриманні правового доробку ЄС та його виконанні, Євросоюз виділив головні питання, які Хорватія повинна виконати для тимчасового закриття глави. Таким чином, Хорватія має створити супутникові системи моніторингу суден, досягти результатів в управлінні флотом, реєстрації улову і вивантаження риби. Наступним кроком для Хорватії має стати прийняття нового закону про структурні та ринкові засоби і державні програми. Також Хорватія мусить створити інституційну базу для забезпечення функціонування Європейського фонду з риболовлі, включаючи формальне іменування структур (відповідно до цільової специфіки та відповідальності) [7].

Важливе значення для ЄС має охорона довкілля, тому відкриття цієї глави переговорів означає для Хорватії виконання нових вимог. Для тимчасового закриття глави Хорватія має прийняти новий закон про воду і новий закон про фінансування водного господарства. Також уряд Хорватії мусить прийняти закони, які регулюватимуть сфери контролю промислового забруднення довкілля та управління ризиками.

Щодо глави про Ринкову конкуренцію, то Хорватія вже розпочала процес приватизації, але для того щоб тимчасово закрити цю главу, мусить зосередити свої зусилля на реструктуризації сектору суднобудування [12].

Глава про Правосуддя та основні права особливо чутливо розкриває основні цінності ЄС, такі як верховенство права. Для тимчасового закриття цієї глави передвступних переговорів уряд Хорватії повинен показати результати у підвищенні ефективності, незалежності та об'єктивності правосуддя, а також досягти результатів у боротьбі проти корупції, покращення становища меншин, а також вирішення питання біженців та забезпечення доступності правосуддя. Окрім того, умовою тимчасового закриття глави переговорів є і цілковите співробітництво з Міжнародним трибуналом з воєнних злочинів, вчинених на території колишньої Югославії [12].

Стосовно Глави 31 – Зовнішня, безпекова та оборонна політика, є багато попередніх напрацювань: Хорватія вже планує свою конструктивну роль у військових та цивільних місіях у рамках зовнішньої, безпекової та оборонної політики ЄС [11].

Щодо вже закритих глав передвступних переговорів, то варто зупинитися на главі 1 – Вільний рух товарів, що має вирішальне значення для внутрішнього ринку, усунення бар'єрів, створення робочих місць і підвищення добробуту населення. Переговори по главі були відкриті 25 липня 2008 року на передвступній конференції на рівні заступників. На цій зустрічі представники Євросоюзу констатували, що з метою тимчасового закриття цієї глави Хорватія мусила перенести відповідний правовий доробок у хорватські закони. Особливо це стосується Кодексу ЄС, пов'язаного з медичною продукцією, призначеною для споживання людиною, а також кодекс, що стосується регулювання цін та податкового збору на фармацевтичну продукцію [4]. Також Хорватія мала показати, що адміністративна компетенція належного здійснення горизонтального законодавства у всіх сферах має вплив на вільний рух товарів. Євросоюз і Хорватія також розглянули пропозиції перехідних договорів, пов'язаних з поправками Кодексу ЄС про медичну

продукцію, призначену для споживання людиною, з метою удосконалення торгівельних ліцензій та документації на лікарську продукцію, зареєстровану в Хорватії. Таким чином, за 2 роки Хорватія спромоглася задовольнити усі вимоги ЄС, і тепер ця глава тимчасово закрита.

Законодавча база кожної держави-члена має забезпечувати вільне переміщення капіталів. Цей розділ охоплює значну кількість законодавчих актів, що регулюють інвестиційну діяльність, роботу іноземних банків, фінансові потоки закордонних компаній, що працюють на території окремої країни. Ці питання охоплені главою 4 – вільний рух капіталів, яка була тимчасово закрита на міждержавній конференції 5. 11. 2010 р. Для досягнення результатів у цій сфері узгодження законодавства Хорватія виконала вимогу щодо купівлі нерухомого майна в Хорватії громадянами держав-членів ЄС, тобто забезпечила, щоб усі громадяни ЄС користувалися такими ж правами, що і хорвати. Хорватія також завершила узгодження законодавства щодо боротьби з відмиванням грошей, включаючи конфіскацію майна, продемонструвала адекватність адміністративної компетенції для правильного проведення і застосування відповідних законів [6].

Транспорт має важливе значення у сталому та постійному розвитку економіки Європейського Союзу. Транспортна політика здійснюється на основі таких базових принципів: у транспортній системі ЄС повинні бути наявні передові технології, які дають змогу покращити якість надання транспортних послуг та дотримуватись високих екологічних стандартів; транспортна мережа повинна постійно розширюватись, а її ефективність та безпека має підвищуватись. Євросоюз має єдину законодавчу базу, яка регулює роботу цієї галузі в руслі функціонування внутрішнього ринку, важливим елементом якого має стати Хорватія – держава з досить розгалуженою транспортною мережею. Відповідно до процесу узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС на даний момент Хорватія вже прийняла зміни та доповнення до закону, метою якого є перейняття та застосування правового доробку ЄС, пов'язаного з соціальними умовами в автомобільному перевезенні, а також розпочати змінювати його, створила компетентні та ефективні регулятивні залізничні органи, ратифікувала Угоди про єдиний європейський повітряний простір і провела її першу транзитну фазу.

Таким чином, можна зробити висновок про ефективність та успішність процесу узгодження національного законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС, адже Хорватії залишилося допрацювати ті питання, над якими вона вже працювала від початку передвступних переговорів. Як вважає Європейська Комісія, на сьогодні успіх переговорів залежить від Хорватії – її здатність вчасно виконати критерії для закриття глав переговорів визначить дату завершення переговорів.

1. Копійка В. В. Теоретичний та практичний виміри розширення Європейського Союзу: Дис... д-ра політ. наук: 23.00.04. – К., 2004.– 420 с. 2. Dvanaesti sastanak Međuvladine konferencije o pristupanju RH EU – pregovori privremeno zatvoreni u dodatna tri poglavlja [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu-pregovori.hr/Default.asp?ru=587&gl=201011080000001&sid=&jezik=1>. 3. Izvješće o napretku za 2009.godinu [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://www.eu-pregovori.hr/files/Izvijesce/Izvijesce\\_EK\\_o\\_napretku\\_RH\\_2009.pdf](http://www.eu-pregovori.hr/files/Izvijesce/Izvijesce_EK_o_napretku_RH_2009.pdf). 4. Hrvatska: Strukturni instrumenti za predpristupanje [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.europa.eu/regional\\_policy/atlas/croatia/factsheets/pdf/fact\\_hr\\_hr.pdf](http://www.europa.eu/regional_policy/atlas/croatia/factsheets/pdf/fact_hr_hr.pdf). 5. Ministarstvo vanjskih poslova i eurpskih integracija [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://hr.wikipedia.org/wiki/Ministarstvo\\_vanjskih\\_poslova\\_i\\_eurpskih\\_integracija\\_Republike\\_Hrvatske](http://hr.wikipedia.org/wiki/Ministarstvo_vanjskih_poslova_i_eurpskih_integracija_Republike_Hrvatske). 6. Misija Republike Hrvatske pri EU, Bruxelles [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eu.mvp.hr/?mv=132&mh=24>. 7. Obveze usklađivanja zakonodavstva [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sabor.hr/Default.aspx?sec=1201>. 8. Plan usklađivanja zakonodavstva RH s acquis communautaireom za 2004. godinu [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.mvpei.hr/ei/download/2010/07/22/dodatak.pdf>. 9.

Pregovaračka stajališta [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.eu-pregovori.hr/Default.asp?ru=437&sid=&akcija=&jezik=1>. **10.** Pregovori o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu-pregovori.hr/Default.asp?ru=414&sid=&akcija=&jezik=1>. **11.** Screening [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.eu-pregovori.hr/default.asp?ru=435&sid=&akcija=&jezik=1>. **12.** Usklađivanje zakonodavstva Hrvatske s *acquis communautaire*om sukladno sporazumu o stabilizaciji i pridruživanju [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.poslovniforum.hr/eu/eu09.asp>.