

Дамаскін М. П.,
аспірант

Міжнародного гуманітарного університету

АКТИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ДЖЕРЕЛО НАЦІОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

Анотація. Стаття присвячена дослідженню актів Європейського Союзу та їх значенню в контексті євроінтеграції України. Наголошено, що незворотність курсу України на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі закріплена в нормах Основного Закону – Конституції України, а також в чинних міжнародних договорах України, а саме Угоді про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони. Досліджено правову природу актів Європейського Союзу та встановлено, що право Європейського Союзу становить систему, якісно відмінну від системи міжнародного та національного права. Проаналізовано стан виконання постанови Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони», якою затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію, та наголошено на необхідності подальшого впровадження стандартів, викладених в актах Європейського Союзу в національну правову систему України. Проаналізовано позиції вчених на класифікацію актів Європейського Союзу та визначено, що останні поділяють на первинне (договірне) та вторинне (похідне) право. До первинного (договірного) права Європейського Союзу належать установчі договори Європейських Спільнот разом із протоколами та додатками, договори, які змінюють та підтверджують установчі договори, а також угоди про прийняття нових членів. Досліджено норми Договору про Європейський Союз та встановлено, що нормами первинного права унормовано і закріплено виключний перелік актів вторинного права Європейського Союзу, до яких належать постанови, директиви, рішення, висновки та рекомендації. Здійснено аналіз вторинних (похідних) актів Європейського Союзу. З'ясовано, що вторинні акти Європейського Союзу прийнято поділяти на два види – ті, що мають обов'язкову силу (постанови, директиви, рішення), та ті, що не мають обов'язкової сили (рекомендації та висновки). Констатовано, що наразі Україна не є країною-членом Європейського Союзу, а Угода про асоціацію не належить до числа первинних актів Європейського Союзу. Проте, на період проходження процедури вступу до складу Європейського Союзу пріоритетним для України є аналіз та врахування у нормотворчій та правозастосовній діяльності первинних та вторинних актів Європейського Союзу, в тому числі тих, які мають рекомендаційний характер, аби забезпечити швидко та якісно завершення процедури адаптації національного законодавства України до вимог та стандартів Європейського Союзу.

Ключові слова: акти Європейського Союзу, євроінтеграція, Угода про асоціацію, національне законодавство.

Постановка проблеми. Україна, будучи суверенною і незалежною, демократичною, соціальною, правовою державою (ст. 1 Конституції України) [1], підтверджуючи європейську ідентичність Українського народу і незворотність європейського та євроатлантичного курсу України (преамбула Конституції України) [1], перебуває на етапі значних конституційних, ідеологічних та законодавчих перетворень. Зазначені перетворення неможливі без актуалізації національного законодавства та приведення його у відповідність чинним нормам Європейського Союзу. Важливість зазначеного процесу насамперед впливає із чинних міжнародних договорів, укладених Україною, і підтверджуючих намір України стати повноправним членом Європейського Союзу.

Стан дослідження. Питанню вивчення актів Європейського Союзу присвячені численні праці національних вчених, зокрема Ковалів М.В., Тимчишин Т.М., Ніканорова О.В. тощо. Разом з тим, зважаючи на жвавість нормотворчої діяльності Європейського Союзу та інтенсивність євроінтеграційних процесів в Україні, дослідження актів Європейського Союзу є вкрай важливим.

Метою статті є здійснення аналізу системи законодавства Європейського Союзу та її значення в умовах євроінтеграції України.

Вклад основного матеріалу. Законом України «Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору)» [2] було внесено зміни до норм Конституції України, стверджуючи незмінність та незворотність курсу України на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору.

Центральним нормативно-правовим актом у цій галузі є Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, ратифікована із заявою Законом № 1678-VII від 16.09.2014 (далі – Угода про асоціацію) [3].

Відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України [1].

Таким чином, Угода про асоціацію, будучи міжнародним договором, ратифікованим Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України.

Нормами зазначеного міжнародного договору, зокрема, передбачається бажання договірних сторін «просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політич-

ної асоціації» [3] та зобов'язання «забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання» [3].

На виконання окреслених положень Угоди про асоціацію була прийнята постанова Кабінету Міністрів України «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони» [4], якою затверджено план заходів з виконання Угоди про асоціацію. Кабінетом Міністрів України було виокремлено 1943 завдання, які необхідно виконати для реалізації положень Угоди про асоціацію, визначено строки виконання таких завдань, зазначено положення Угоди про асоціацію / рішення органу асоціації, на підставі яких визначається окреме завдання, а також акти права Європейського Союзу. Відзначимо, що наразі не всі завдання, визначені планом заходів, виконані. Так, щодо 339 завдань «строк продовжено у зв'язку з порушенням строку виконання зобов'язання» [4]; 9 завдань мають реалізовуватися «до прийняття Закону» [4]; 1 завдання має реалізовуватися «до прийняття рішення щодо впровадження мита або зборів за використання інфраструктури» [1]; 9 завдань мають реалізовуватися «постійно» [4]. Зазначене свідчить про необхідність на регулярній основі досліджувати акти ЄС.

Разом з тим, виникає питання, які саме акти Європейського Союзу мають вирішальне значення та вплив на процес адаптації національного законодавства України. Правова природа Європейського Союзу доволі специфічна, що якісно відобразилося на системі джерел права ЄС, адже остання суттєво відрізняється від усталеного бачення системи джерел як національного, так і міжнародного права.

Так, Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. зазначають, що в міжнародному праві відсутні вичерпний перелік джерел та їх ієрархія; це право слабоструктуроване. Натомість праву ЄС притаманні відносна вичерпність переліку джерел, ієрархічність джерел, тому, як наслідок, це право є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Окрім того, на відміну від внутрішнього права традиційної міжнародної організації, основним призначенням якого є регулювання внутрішнього функціонування цієї організації, право ЄС покликано забезпечувати розвиток інтеграційних процесів між державами-членами. Своєрідний порядок нормотворчості, в якому активна роль належить судам ЄС, також значно відрізняє право ЄС від права інших сучасних міжнародних міждержавних організацій [5, с. 45–46].

За своєю правовою природою право Європейського Союзу складає особливу, «третю» систему права, яка діє одночасно з міжнародним та національним правом. Право Європейського Союзу вирізняється з-поміж міжнародного та національного права двома основними характерними рисами: 1) пріоритет щодо норм національного права країн-учасниць; 2) норми ЄС мають пряму дію. Право Європейського Союзу також характеризується високим ступенем формалізованості.

Схожу позицію висловив Т.К. Хартлі, та зазначив, що «незважаючи на те, що право ЄС представляє собою когерентну систему, існує ряд причин розрізняти його положення залежно від джерел. Право ЄС являє собою самостійну правову систему, яка хоч і має багато спільних рис, та все ж відрізня-

ється як від міжнародного права, так і від правових систем держав-членів» [6, с. 104].

Акти Європейського Союзу прийнято поділяти на первинне (договірне) та вторинне (похідне) право. Не дивлячись на те, що інколи зустрічається поділ права Європейського Союзу на первинне (договірне), вторинне (похідне) та третинне (комплементарне) право, пропонуємо здійснювати аналіз актів Європейського Союзу зважаючи на загальноприйнятий поділ права Європейського Союзу на первинне (договірне) та вторинне (похідне).

Первинне (договірне) право Європейського Союзу є установчим та пріоритетним для всіх членів Європейського Союзу. До первинних актів Європейського Союзу прийнято відносити установчі договори Європейських Спільнот разом із протоколами та додатками, договори, які змінюють та підтверджують установчі договори, а також угоди про прийняття нових членів. Окреслені акти Європейського Союзу містять в собі фундаментальні положення, які визначають цілі, статус, структуру та основні принципи діяльності Європейського Союзу.

Первинне законодавство Європейського Союзу фактично є конституцією Європейського Союзу. Первинними актами Європейського Союзу є акти, вироблені безпосередньо країнами-членами Європейського Союзу.

Варто зазначити, що Угода про асоціацію не належить до первинних актів Європейського Союзу, адже фактично вона закріплює намір України на набуття повноправного членства в Європейському Союзі, але не засвідчує самого факту вступу України до складу Європейського Союзу.

Разом з тим, в умовах євроінтеграції, первинне право відіграє для України значну роль, адже сприяє формуванню розуміння того, яким чином буде впорядковуватися суспільно-політичне життя нашої держави після завершення процесу євроінтеграції. Окреслене насамперед пов'язано із тим, що первинне право визначає засади, цілі та форми інтеграції. Саме тому поступове впровадження європейських механізмів взаємозв'язку та діяльності в національну правову систему сприятиме полегшенню процесу адаптації України в складі Європейського Союзу.

Вторинне право Європейського Союзу є похідним від договірного права та має повністю відповідати останньому. Згідно з ч. 1 ст. 288 Договору про Європейський Союз, для здійснення компетенцій Союзу установи приймають постанови, директиви, рішення, рекомендації та висновки [7].

З наведеного можна зробити висновок, що нормами первинного права унормовано і закріплено виключний перелік актів вторинного права Європейського Союзу, до яких належать постанови, директиви, рішення, висновки та рекомендації. Розглянемо їх детальніше.

Постанова Європейського Союзу є вторинним документом прямої дії. Відповідно до ч. 2 ст. 288 Договору про Європейський Союз, «...Постанова має бути призначена для загального застосування. Вона має бути повністю обов'язковою та прямо застосовуватися в усіх Державах-Учасниках» [7].

Постанови Європейського Союзу є правовим інструментом, що здатний безпосередньо впливати на національне законодавство держав-учасниць ЄС. Постановам Європейського Союзу притаманні такі ознаки: 1) мають безпосередню дію на всіх членів ЄС; 2) не потребують імплементації в національне законодавство; 3) після набуття чинності вважаються складо-

вою частиною національного законодавства держав-учасниць; 4) є прямим джерелом обов'язків; 5) визначають мету та засоби її досягнення.

З наведеного випливає, що часткове або вибіркоче застосування постанов ЄС виключається, а сама постанова як вид акту Європейського Союзу має визначальне місце в регулюванні правовідносин держав-учасниць ЄС. Окрім того, постанови Європейського Союзу набувають чинності одночасно в усіх державах, що входять до складу ЄС, а в тексті самої постанови визначається дата початку застосування правил, викладених в ній, проте набувають чинності постанови ЄС після їх офіційного опублікування.

Також до вторинного права ЄС віднесено директиви. Згідно з ч. 3 ст. 288 Договору про Європейський Союз, директива є обов'язковою для кожної держави-члена, до якої вона адресована, є обов'язковою для кожної держави-члена, але залишає національним органам влади вибір форми та методів [7].

Директивам Європейського Союзу притаманні такі ознаки: 1) є обов'язковими щодо мети, яка має бути досягнута; 2) передбачають обов'язкову імплементацію в норми національного законодавства держав-учасниць ЄС; 3) джерелом прав та обов'язків виступають норми національного законодавства, які визначають конкретні механізми для досягнення поставленою директивою мети.

Відповідно, директива Європейського Союзу є обов'язковою з погляду сформульованої мети, разом з тим форма та засіб її реалізації обираються країнами-членами на власний розсуд. З правовою точки зору директиви не мають загальної дії, адже мають бути адресовані певній сукупності держав-учасниць ЄС. Разом з тим, на практиці директиви адресуються не одній або декільком визначеним державам, що входять до складу ЄС, а всім.

Характер виконання директив варіюється в залежності від кожної країни-учасниці, адже директива визначає лише мету, а не засоби її досягнення. Разом з тим, директиви ЄС вирізняються високою точністю та юридичною визначеністю, що залишає невеликий простір для «маневрування» під час їх імплементації. Окрім того, директиви Європейського Союзу закріплюють строки їх впровадження, а Європейський Союз здійснює контроль за виконанням директив.

На думку Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. основною метою директив є не уніфікація законодавства країн-учасниць, а його гармонізація. Директива є основним інструментом побудови спільного ринку [5, с. 54].

Директиви, будучи нормативним актом Європейського Союзу, підлягають обов'язковій публікації. Директиви, які адресовані всім державам-членам Європейського Союзу, обов'язково публікуються в *Journal official*. Директиви, адресовані окремим державам-членам Європейського Союзу також можуть бути опубліковані в *Journal official*, разом з тим, для набуття чинності достатньою є лише їх нотифікація без обов'язкової публікації.

Директиви прийнято поділяти на два види: 1) рамкові, які утворюють самостійну групу актів, які не знаходяться в ієрархічному взаємозв'язку від постанов; 2) звичайні, які можуть містити більш детальну регламентацію, особливо коли приймаються на основі і на виконання постанови ЄС.

Відповідно до ч. 4 ст. 288 Договору про Європейський Союз, рішення має бути обов'язковим у повному обсязі. Рішення, яке

визначає тих, кому воно адресоване, має бути обов'язковим лише для них [7].

З наведеного випливає, що рішення Європейського Союзу може бути адресоване певним країнам-членам, фізичним або юридичним особам, та є обов'язковим у всіх своїх частинах для того, кому воно адресоване. Відповідно, рішення ЄС є актами не нормативного, а індивідуального характеру, та стосуються вузьких, іноді технічних питань.

Рішенням Європейського Союзу притаманні такі ознаки: 1) є актами індивідуальної дії; 2) завжди містять в своїх положеннях конкретно визначеного адресата; 3) у виняткових випадках можуть бути застосовані *erga omnes*.

На підставі цього можна зробити висновок, що рішення є адміністративним інструментом застосування (реалізації) права Європейського Союзу.

Також до вторинних актів Європейського Союзу також відносять висновки та рекомендації. Згідно з ч. 5 ст. 288 Договору про Європейський Союз, рекомендації та висновки не мають обов'язкової сили [7]. Зважаючи на рекомендаційний характер, що його мають висновки та рекомендації, останні є фактично не джерелом права, а орієнтиром для держав-учасниць ЄС, та за їх допомогою Європейський Союз або його інституції висловлюють офіційні позиції або пропозиції з певних питань.

Приміром, «при виданні регламентів (прим. авт. – постанов), що відносяться до сфери економічного і соціального співробітництва, інститути Європейського Союзу повинні в обов'язковому порядку запитувати висновок Економічного і соціального комітету, а при прийнятті нормативно-правових актів, що відносяться до здійснення регіональної політики, необхідно запросити думку Комітету регіонів. Сам по собі висновок цих консультативних органів не є обов'язковим для інститутів, що приймають регламент (прим. авт. – постанову) чи директиву» [5, с. 56].

Вказане свідчить, що не можна ігнорувати важливість такого рекомендаційного інструменту, а тому їх дослідження і застосування також є одним із кроків на шляху до утворення єдиного правового простору України та Європейського Союзу.

Вбачається, що висновки та рекомендації Європейського Союзу можуть бути адресовані певним країнам-членам, фізичним або юридичним особам, та зазвичай стосуються економічної сфери. Окрім того, висновки та рекомендації завжди розраховані на перспективу та, як і інші акти Європейського Союзу, підлягають публікації.

Відповідно, вторинними актами Європейського союзу є правові акти, які були створені інституціями Європейського Союзу на основі первинного законодавства. Вторинні акти Європейського Союзу прийнято поділяти на два види – ті, що мають обов'язкову силу (постанови, директиви, рішення), та ті, що не мають обов'язкової сили (рекомендації та висновки).

Наразі, коли Україна не є країною-членом Європейського Союзу, а тому єдиним обов'язковим актом Європейського Союзу для нашої держави є Угода про асоціацію. Разом з тим, на період проходження процедури вступу до складу Європейського Союзу пріоритетним для України є аналіз та врахування у нормотворчій та правозастосовній діяльності первинних та вторинних актів Європейського Союзу, в тому числі тих, які мають рекомендаційний характер.

Висновки. В цілому, оцінюючи значення актів Європейського Союзу для національного законодавства України, варто

констатувати доцільність їх застосування та впровадження в національне законодавство з метою якнайшвидшого завершення приведення законодавства України до *acquis* ЄС не лише у сферах, визначених в Угоді про асоціацію, а в усіх інших. Вказане сприятиме утвердженню європейської ідентичності Українського народу та формуванню єдиного правового поля України та Європейського Союзу.

Право Європейського Союзу є повністю інтегрованим в правові системи держав-членів Європейського Союзу, та здебільшого має пряму дію та пріоритет над нормами національного законодавства. Не дивлячись на те, що акти Європейського Союзу не стали частиною національного законодавства України, для нашої держави вони мають виступати орієнтиром якісних законодавчих змін в усіх сферах суспільного життя, наближаючи Україну до членства у Європейському Союзі.

Література:

1. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80#top>
2. Про внесення змін до Конституції України (щодо стратегічного курсу держави на набуття повноправного членства України в Європейському Союзі та в Організації Північноатлантичного договору): Закон України від 07.02.2019 № 2680-VIII. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2680-19#n6>.
3. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27.06.2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#top.
4. Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони: Постанова Кабінету Міністрів України; План, Заходи, Перелік від 25.10.2017 № 1106. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/1106-2017-п#top>.
5. Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В. Основи права Європейського Союзу. Львів: Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.
6. Хартлі Т.К. Основи права Європейського Співтовариства: Пер. з англ. Київ: Закон і право, 1998. 703 с.
7. THE TREATY ON EUROPEAN UNION: Official Journal of the European Union, C 115, 09 May 2008. URL: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2008.115.01.0001.01.ENG&toc=OJ%3AC%3A2008%3A115%3ATOC.

Damaskin M. Acts of the European Union as a source of national legislation of Ukraine

Summary. The article is devoted to the study of acts of the European Union and their significance in the context of the European integration of Ukraine. It was emphasized

that the irreversibility of Ukraine's course towards full membership of Ukraine in the European Union is enshrined in the provisions of the Basic Law – the Constitution of Ukraine, as well as in the current international treaties of Ukraine, namely the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Community with of atomic energy and their member states, on the other hand. The legal nature of the acts of the European Union was studied and it was established that the law of the European Union constitutes a system that is qualitatively different from the system of international and national law. The state of implementation of the resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine «On the implementation of the Association Agreement between Ukraine, on the one hand, and the European Union, the European Atomic Energy Community and their member states, on the other hand», which approved the plan of measures for the implementation of the Association Agreement, was analyzed. and the need for further implementation of the standards set forth in the acts of the European Union into the national legal system of Ukraine was emphasized. The positions of scientists on the classification of acts of the European Union were analyzed and it was determined that the latter are divided into primary (contractual) and secondary (derivative) law. The primary (contractual) law of the European Union includes the founding treaties of the European Communities together with protocols and annexes, treaties that amend and confirm the founding treaties, as well as agreements on the admission of new members. The norms of the Treaty on the European Union were studied and it was established that the norms of primary law regulate and establish an exclusive list of acts of secondary law of the European Union, which include resolutions, directives, decisions, conclusions and recommendations. An analysis of secondary (derivative) acts of the European Union was carried out. It was found that secondary acts of the European Union are usually divided into two types – those that have binding force (resolutions, directives, decisions) and those that do not have binding force (recommendations and conclusions). It was established that currently Ukraine is not a member state of the European Union, and the Association Agreement is not one of the primary acts of the European Union. However, during the period of the accession procedure to the European Union, the analysis and consideration of the primary and secondary acts of the European Union, including those of a recommendatory nature, in the rule-making and law-enforcement activities, is a priority for Ukraine, in order to ensure a quick and high-quality completion of the procedure for the adaptation of national legislation of Ukraine to the requirements and standards of the European Union.

Key words: acts of the European Union, European integration, Association Agreement, national legislation.