

*Шпакович О.М.\**

## ПЕРСПЕКТИВИ ВСТУПУ УКРАЇНИ ДО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

*В роботі розглядається сучасний стан відносин України з Європейським Союзом, зокрема, правові передумови для застосування положень права Євросоюзу у правопорядку України. Проводиться аналіз Конституції України та інших законодавчих актів щодо статусу актів міжнародних організацій у внутрішньому правопорядку країни. Особлива увага приділена вивченню практичного досвіду Європейського Союзу у здійсненні гармонізації законодавства, оскільки його вивчення є дуже важливим для України у напрямку поступової інтеграції у Євросоюз.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, інтеграція, гармонізація, міжнародний договір, принцип субсидіарності.

*В работе рассматривается современное состояние отношений Украины с Европейским Союзом, в частности, правовые предпосылки для применения положений права Евросоюза в правопорядке Украины. Проводится анализ Конституции Украины и других законодательных актов о статусе актов международных организаций во внутреннем правопорядке страны. Особое внимание уделено изучению практического опыта Европейского Союза в осуществлении гармонизации законодательства, поскольку его изучение является очень важным для Украины в направлении постепенной интеграции в Евросоюз.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, интеграция, гармонизация, международный договор, принцип субсидиарности.

*This paper considers the current state of relations between Ukraine and the European Union, including the right conditions for the application of EU law in the law of Ukraine. The analysis of the Constitution of Ukraine and other legislative acts regarding the status of acts of international organizations in internal law of the country. Particular attention is paid to the study of practical experience in the implementation of European Union harmonization laws because its study is very important for Ukraine in the direction of gradual integration into the European Union.*

**Key words:** European Union, integration, harmonization, international treaty, the principle of subsidiarity.

Завдяки первинному членству України в Організації Об'єднаних Націй та подальшій участі в універсальних та регіональних організаціях, після здобуття незалежності, всі зусилля України були спрямовані на набуття членства в міжнародних організаціях.

\* кандидат юридичних наук, доцент, докторант Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Новий Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» від 1 липня 2010 року, стаття 11 зазначає, що Україна як європейська позаблокова держава здійснюватиме відкриту зовнішню політику і прагнучим співробітництва з усіма заінтересованими партнерами, уникаючи залежності від держав, груп держав чи міжнародних структур [5].

Однією з основних засад зовнішньої політики визначається забезпечення інтеграції України в європейський політичний, економічний, правовий простір з метою набуття членства в Європейському Союзі.

Інтеграція України у Євросоюз вимагає створення у внутрішньому правопорядку відповідних приписів для її здійснення.

Праві передумови для застосування положень права Євросоюзу у правопорядку України створює Конституція країни, а також інші законодавчі акти. Відповідно до ст. 9 Конституції України чинні міжнародні договори, які були схвалені Верховною Радою, є частиною внутрішнього законодавства країни. Це положення Конституції надає нормам схвалених Верховною Радою України міжнародних договорів статус норм національних законів.

З іншого боку, ст. 9 Конституції України створює засади для безпосереднього застосування норм міжнародних договорів у національному правопорядку України. При цьому треба звернути особливу увагу на те, що положення ст. 9 Конституції України не надають нормам міжнародних договорів, безумовного пріоритету по відношенню до норм національного права [3, с.479].

Положення ст. 18 Конституції України, в яких підкреслюється, що у своїй зовнішньополітичній діяльності Україна керується загальноновизнаними принципами і нормами міжнародного права, теж не вирішують проблему стосовно примату міжнародно-правових норм, оскільки тут немає чіткого посилання на пріоритет міжнародно-правових приписів, з одного боку, а з іншого, - вони стосуються тільки міжнародних звичаєвих норм. Однак, на відміну від ст. 9 Конституції України, ст. 18 цього документу нічого не говорить про включення загальноновизнаних принципів та норм міжнародного права у внутрішній правопорядок України [3, с.480].

Крім того, ані Конституція України, ані інші законодавчі акти взагалі не згадують акти міжнародних організацій, хоча їх значення у правовому регулюванні міжнародного співробітництва постійно зростає.

Треба зауважити, що надання певним міжнародним договорам (схваленим Верховною Радою) статусу національних законів за відсутності посилання на пріоритет перших по відношенню до других створює низку проблем, пов'язаних з застосуванням норм цих договорів у внутрішньому правопорядку України. Зокрема, одним з наслідків надання такого статусу нормам міжнародних договорів може стати призупинення дії таких норм після ухвалення національного закону, положення якого суперечать цим нормам міжнародної угоди, що створює загрозу порушення Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань. З такою проблемою стикаються усі країни, які дотримуються дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного та внутрішнього права, включно з державами-членами Євросоюзу. Для вирішення питання забезпечення дії норм права Євросоюзу у внутрішніх правопорядках, як цього вимагає право європейських інтеграційних об'єднань, переважна більшість цих країн вимушена була внести до своїх конституцій відповідні зміни, насамперед такі, що закріплюють пріоритет права Євросоюзу по відношенню до норм внутрішнього права. Це саме роблять й країни-претенденти на вступ до європейських інтеграційних об'єднань.

Надання положенням міжнародних договорів статусу національних законів створює передумови для безпосереднього застосування положень міжнародних договорів у внутрішньому правопорядку України.

Уже в процесі набуття своєї незалежності Україна зробила певні кроки, які змінили традиційний радянський підхід до міжнародного права як інструменту для регулювання відносин між державами, для застосування якого потрібне санкціонування з боку держави. Були ухвалені фундаментальні правові акти, спрямовані на затвердження пріоритету міжнародного права і створення правових засад для застосування норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку. Зокрема, у Декларації про державний суверенітет України, схваленої 16 липня 1990 р., визнавалася перевага загальнолюдських цінностей над класовими, пріоритет загальноновизнаних норм міжнародного права перед нормами внутрішнього права. Дещо чіткіше питання пріоритету загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права урегульовані у ст. 18 Конституції України. Але на відміну від положень багатьох конституцій європейських держав, які стосуються загальноновизнаних принципів і норм міжнародного права (наприклад, ст. 24 Основного закону ФРН, ст. 11 Конституції Італії та ін.), у законодавстві України мова не йде про включення цих принципів і норм у внутрішнє право.

Положення про перевагу норм міжнародного права були розвинуті у ухваленому у 1992 р. Законі України «Про дію міжнародних договорів на території України». У вступній частині цього документу був закріплений загальний принцип примату міжнародного права над внутрішнім законодавством. Статус міжнародних договорів у внутрішньому законодавстві був підтверджений у Законі України «Про міжнародні договори України» 2004 р. Але в цьому законодавчому акті більш чітко викладені положення щодо примату міжнародного права [3, с.482].

Конституція України закріпила лише положення цих актів про включення частини міжнародних угод у національне законодавство, але нічого не говорить про примат міжнародних норм по відношенню до норм внутрішнього права, а також про порядок застосування положень міжнародного права у внутрішньому правопорядку України.

І все ж, незважаючи на відсутність у Конституції України положень про пріоритет міжнародного права по відношенню до норм внутрішнього права, вона разом з Законом України «Про дію міжнародних договорів території України», іншими законодавчими актами закладає такі засади для дії положень міжнародних звичаєвих та договірних норм у внутрішньому правопорядку країни, які фактично означають відхід від радянського підходу до співвідношення міжнародного та внутрішнього права і наближають Україну до інших європейських демократій.

У державах-членах Євросоюзу, які дотримуються дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного і внутрішнього права, доктрина посиляється на загальний принцип права *lex posterior*. Проте в Україні, як ми вже відмічали, теж практично існує дуалістичний підхід до співвідношення міжнародного і внутрішнього права, але поки що не має нормативно-правових актів, або судових рішень, або вже визнаної доктрини, які б вказували на те, що колізії між нормами міжнародних угод, які стали частиною внутрішнього законодавства та нормами національних законів будуть вирішуватися шляхом застосування правила *lex posterior* [3, с.483].

Одним з ефективних способів забезпечення виконання Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань може стати безпосереднє застосування міжнародно-правових норм національними судовими установами. Одним з аргументів за включення національних судових установ у процес застосування положень міжнародних угод у внутрішньому пра-

вопорядку може бути той, що європейський вибір України передбачає необхідність враховувати практику, яка існує у державах-членах Євросоюзу і свідчить про ключову роль національних судів цих держав у забезпеченні захисту прав, наданих нормами права європейських інтеграційних об'єднань.

Доктрини примату та прямої дії положень права європейських інтеграційних об'єднань означають, що забезпечувати ефективність дії права Євросоюзу повинні всі органи держав-членів, але головну роль у цьому процесі відіграють національні суди, оскільки переважно вони, а не судові установи ЄС, здійснюють юридичний захист прав фізичних та юридичних осіб шляхом прямого застосування положень права європейських інтеграційних об'єднань. Тим самим національні суди виступають одним з правових гарантів реалізації основних завдань та цілей європейської інтеграції [1].

Радянська доктрина та практика допускали можливість застосування національним судовими органами норм міжнародного права при розв'язанні суперечок в судовому порядку, зокрема, у таких сферах, як забезпечення дії міжнародних угод з перевезень пасажирів та вантажів.

На можливість застосування судами положень міжнародних угод націлює й ст. 9 Конституції України. В Конституції також закріплене поняття прямої дії її положень (ст. 8 Конституції України). Проте поки що не створений відповідний механізм такого застосування.

Створення правових передумов для інтеграції України у Євросоюз вимагає вирішення на національному рівні й проблеми вибору способів реалізації Україною своїх міжнародних зобов'язань. Радянська доктрина та практика у питаннях застосування міжнародно-правових норм завжди розділяла сфери дії міжнародного та внутрішнього права. Вважалося, що норми міжнародного права створюють права та обов'язки насамперед для держав, тоді як норми внутрішнього права регулюють поведінку фізичних і юридичних осіб. Тому для дії норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку їх треба трансформувати у внутрішнє право [3, с.485].

В Україні іде процес вироблення оптимального підходу до вирішення проблеми щодо дії міжнародних договорів у внутрішньому правопорядку. Запропоновані законодавством країни різні підходи до вирішення цього питання потребують подальшого удосконалення та, можливо, універсалізації.

Інтеграція України у Євросоюз вимагатиме вдосконалення правових засад, які б забезпечували реалізацію Україною своїх міжнародно-правових зобов'язань, включно з тими, що впливають з положень про співробітництво з європейськими інтеграційними об'єднаннями. Зокрема, цей процес вимагатиме подальших кроків на шляху приведення у відповідність з європейським конституційним та іншим законодавством українських законодавчих актів, які створюють засади для дії права Євросоюзу у внутрішньому правопорядку країни. Головна увага повинна бути зосереджена на механізмі застосування норм міжнародного права у внутрішньому правопорядку. Все це дозволить створити дієвий національний механізм імплементації норм міжнародного права, який наблизить Україну до досягнення її стратегічної мети – інтеграції у Євросоюз.

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 переходу до наступних стадій інтеграції включаючи членство України в Євросоюзі.

Укладання Україною Угоди про партнерство та співробітництво (УПС), а також ухвалення інших документів, які визначають правові засади співпраці між Євросоюзом та

Україною, створило належні передумови для гармонізації українського законодавства з правом Євросоюзу.

Гармонізація, яка була передбачена УПС, та іншими документами, що регулюють співробітництво України з Євросоюзом, має як спільні риси, так і суттєві відмінності від аналогічного процесу, здійснюваного на рівні співтовариства та у відносинах ЄС з третіми країнами. Спільною для них є загальна мета всякої гармонізації, яка полягає у створенні уніфікованого правового середовища для суб'єктів ринкових відносин.

Гармонізація українського законодавства з правом Євросоюзу закладає правові засади для появи правового середовища, наближеного до вже існуючого у державах-членах Євросоюзу, і тим самим допомагає залучити бізнесменів з держав-членів європейських інтеграційних об'єднань до більш активної діяльності в Україні. Така присутність повинна сприяти економічному розвитку країни, а також залученню іноземних інвестицій в українську економіку. Тим самим гармонізація об'єктивно прискорює інтеграцію України до Євросоюзу. І це визначає особливу зацікавленість України у процесах гармонізації свого законодавства з правом Євросоюзу.

В Європейському Союзі накопичений чималий практичний досвід здійснення гармонізації законодавства. Вивчення такого досвіду є дуже важливим для України, оскільки може допомогти їй у просуванні до поступової інтеграції у Євросоюз.

В установчих договорах про Євросоюз передбачається необхідність гармонізації національного законодавства з правом Євросоюзу, а також визначаються її галузі та механізми. Зокрема, основними правовими формами реалізації заходів щодо гармонізації національних законів та підзаконних актів країн-членів у сфері кримінального права є рамкові рішення. Рамкові рішення адресуються тільки державам-членам. Як і директиви, рамкові рішення є обов'язковими по відношенню до очікуваного результату, але держави-члени зберігають за собою право вибору форм і методів їх реалізації.

Ще однією правовою формою гармонізації є конвенції. Їх готує Рада Євросоюзу і подає на розгляд окремих держав-членів, які можуть їх ухвалити відповідно до своїх конституційних процедур.

Треба зазначити, що в установчих документах про Європейський Союз та інших документах, які створюють правові засади для регулювання європейської інтеграції, використовуються різні терміни для визначення процесу приведення національного законодавства у відповідність з правом Європейського Союзу. Зокрема, такими термінами є «зближення», «гармонізація».

Як свідчить практика реалізації права Євросоюзу, обидва терміни вживаються як синоніми. Проте більш поширеним є застосування терміну «гармонізація», який, на думку багатьох фахівців з права Євросоюзу, адекватніше за інші терміни віддзеркалює суть процесу створення гомогенного правового середовища в межах європейських інтеграційних організацій відповідно до моделей, запропонованих інститутами Європейського Союзу [4, с.138-139].

Гармонізація законодавства не вимагає від держав-членів ухвалення однакових правових актів. Йдеться насамперед про те, щоб держави-члени застосовували схожі закони чи інші правові акти. У цьому зв'язку важливе значення може мати питання стосовно підходу до моделювання актів з гармонізації: чи в такому акті будуть об'єднуватись кілька національних законів, чи основою стане якийсь національний закон, чи це будуть нові положення, які не матимуть аналогів у національному законодавстві. В межах Євросоюзу перевагу було віддано останній з трьох моделей. Тому не є випадковим, що основними правовими актами, за допомогою яких здійснюється гармонізація в Євросоюзі, є директиви. Але це не означає, що повністю було відкинуто інші дві моделі.

Гармонізація на рівні Євросоюзу охоплює закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які справляють безпосередній вплив на створення та функціонування спільного ринку. З цього випливає, що практично гармонізація може охоплювати переважну більшість сфер співпраці держав-членів у межах Євросоюзу.

Сфери застосування директив можна поділити залежно від того, яка процедура використовується при їхньому ухваленні. Зокрема, переважна більшість директив, що приймається одностайно використовуються для ухвалення правових заходів з гармонізації поза механізмами створення внутрішнього ринку як території без внутрішніх кордонів, на якій гарантується вільне пересування осіб, капіталу, товарів і послуг. Проте переважна більшість директив, які стосуються створення та функціонування внутрішнього ринку приймаються більшістю голосів держав-членів. Запровадження такої процедури призводить до важливих правових наслідків у регулюванні інтеграційних процесів. З одного боку, тим самим значною мірою посилюється роль Європейського парламенту у здійсненні гармонізації в цій сфері, оскільки він може накладати вето на правові акти, в яких не враховані його зауваження. З іншого боку, ухвалення правових актів більшістю голосів заохочує держави-члени шукати компромісні рішення, які б враховували інтереси всіх учасників, а не займали жорстку позицію і чекати поки опинишся у меншості [4, с.140].

Перехід ухвалення директив у деяких сферах співпраці більшістю голосів, супроводжується наданням державам-членам можливостей відходити від положень щодо гармонізації у чітко визначених випадках і при дотриманні певних процедур.

Установчі договори про Євросоюз та судова практика Євросоюзу визначили обставини, які дозволяють не застосовувати заходів з гармонізації законодавства: необхідність захисту суспільної моралі, громадського порядку та державної безпеки тощо; а також захист навколишнього середовища та умов праці.

Передбачені також певні випадки тимчасового незастосування заходів з гармонізації.

Невиконання державою-членом заходів з гармонізації може призвести до звернення до Суду Євросоюзу зі скаргою на державу-порушницю з боку Комісії або іншої держави-члена.

Загальні положення стосовно основних засад гармонізації та механізмів її здійснення дістали свій подальший розвиток у рішеннях Суду Євросоюзу та актах інститутів Євросоюзу. Це насамперед стосується удосконалення правових засобів гармонізації та вимог до її здійснення.

З початку діяльності європейських співтовариств гармонізація здійснювалась головним чином шляхом ухвалення директив, в яких закріплювались розроблені до деталей базові моделі поведінки, і у держав-членів практично не залишалось свободи вибору при ухваленні актів з їх імплементації. Це так звана базова форма гармонізації.

Окрім встановлення технічних стандартів у сфері промисловості базові директиви стосувались також маркування, паркування та стандартів безпечного споживання продуктів харчування, косметики і фармацевтичних виробів, механічних виробів тощо. Така гармонізація себе не виправдала, оскільки, з одного боку, підготовка директив з виписаними до деталей стандартами вимагала багаторічних узгоджень на рівні держав-членів, а з іншого, – дуже непросто йшов процес реалізації державами-членами положень уже ухвалених директив. Зокрема, розробка директив щодо стандартів у галузі освіти та професійної підготовки зайняла більше 10 років [4, с.141].

З часом з'явився такий підхід, як вибіркова гармонізація. Її особливості полягають у тому, що інститути Євросоюзу 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 Євросоюзу. 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.

Гармонізація через взаємне визнання національних стандартів, які стосуються виробництва і реалізації товарів та надання послуг, призводить до того, що контроль за їх дотриманням обмежується країною походження. Завдяки цьому усувається необхідність у дублюванні в інших країнах-членах, на територію яких надходять такі товари чи де надаються послуги від виробників і провайдерів з країни походження, а це в свою чергу призводить до його спрощення та здешевлення. З іншого боку, підвищується відповідальність національних контрольних установ країн походження за свою діяльність та посилюється рівень довіри між державами-членами.

Основними сферами, в яких здійснюється гармонізація шляхом взаємного визнання національних стандартів є фінансові послуги, визнання кваліфікації, технічні стандарти.

Порівняно новим способом, який прийшов на зміну базовій гармонізації, стала мінімальна гармонізація. Її поява пов'язана з так званім «новим підходом» до запровадження гармонізованих технічних стандартів на рівні Євросоюзу, який у свою чергу був обумовлений необхідністю ліквідувати появу все нових перешкод на шляху вільного пересування товарів та надання послуг у вигляді великої кількості технічних бар'єрів, що з'явилися в результаті швидкого розвитку нових технологій, а також спроб держав-членів використати цей об'єктивний фактор для того, щоб обмежити конкуренцію для національних виробників та провайдерів послуг з боку конкурентів з інших держав-членів [4, с.142].

Пріоритетними сферами для здійснення мінімальної гармонізації є виробництво будівельних матеріалів, електричного устаткування та ін.

Мінімальна гармонізація дає державам-членам можливість самим вирішувати, яким чином досягти встановленої мети, використовуючи правові інструменти, що надає у їх розпорядження національне право. Вона не забороняє країнам-членам користуватися для власних потреб більш високими стандартами, але це не повинно перешкоджати доступу на їх територію імпортованих товарів та послуг, які відповідають гармонізованим мінімальним стандартам. Тобто мінімальна гармонізація не є перепорою для подальшого наукового і технічного прогресу.

Серед основних принципів гармонізації, які склалися в результаті рішень Суду ЄС та ухвалення законодавчих актів Євросоюзу, можна виділити принцип прозорості, взаємної довіри, контролю у країні походження та єдиної ліцензії.

Принцип прозорості ґрунтується на зобов'язанні держав-членів інформувати Комісію ЄС про запровадження нових вимог щодо якості, безпеки, маркування та пакування якогось продукту. У свою чергу Комісія ЄС інформує про це інші країни-члени.

Принцип взаємної довіри впливає з положень установчих договорів та їх тлумачення Судом ЄС. Посилаючись на ці положення, Суд ЄС обґрунтував примат права Євросоюзу по відношенню до національного права. Зокрема, держави-члени у випадках порушення права Євросоюзу з боку інших держав-членів не повинні використовувати як засіб протидії таким правопорушенням аналогічні заходи у відповідь [4, с.144].

Крім того, дотримання положень права Євросоюзу повинно забезпечуватись у державах-членах на всіх рівнях усіма органами та фізичними і юридичними особами.

Певні обмеження на розширення сфер гармонізації встановлює принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності визначає засади розподілу компетенції між європейськими

інтеграційними організаціями та державами-членами. Закріплення цього принципу в установчому документі дозволило встановити певні обмеження на подальше неконтрольоване розширення компетенції європейських інтеграційних організацій за рахунок її звуження у держав-членів [4, с.145].

Одним з дієвих інструментів розширення компетенції європейських інтеграційних організацій була і все ще залишається гармонізація, оскільки при її здійсненні дуже важко було встановити чіткі кордони між сферами, охопленими гармонізацією, та тими, яких вона не зачіпає. Наприклад, гармонізація у сфері охорони навколишнього середовища почала здійснюватися ще до того, як ця сфера співробітництва була включена в установчі договори про європейські співтовариства.

Отже, в європейських інтеграційних організаціях гармонізація національного права країн-членів з правом Євросоюзу охоплює насамперед сферу функціонування внутрішнього ринку ЄС. Основними способами гармонізації тут виступають взаємне визнання державами-членами діючих національних стандартів, імплементація в національному праві положень директив, застосування в країнах-членах Євросоюзу загальноєвропейських стандартів.

Окрім цього, слід пам'ятати, що при проведенні гармонізації національного законодавства з правом Євросоюзу треба враховувати наступне:

- країна, яка проводить гармонізацію сама вибирає що, як і коли гармонізувати;
- країну, що займається процесом гармонізації, відповідні структури не завжди інформують про зміни у ЄС, а це може викликати невідповідність національних норм нормам права ЄС та знизити ефективність впровадження положень права ЄС в національному правопорядку такої країни;
- країна, яка добровільно здійснює гармонізацію не завжди може враховувати усі юридичні тонкощі відповідного документу Євросоюзу, включаючи чітке розуміння правової термінології, яка використовується в документах, причини його ухвалення та особливості його реалізації, що також негативно впливає на процес зближення.

Таким чином, необхідно поширювати знання про євроінтеграційні процеси, підвищувати рівень поінформованості суспільства через заохочення університетів, кафедр, викладачів до викладання дисциплін з європейського права, проводити науково-теоретичних дискусії та громадські обговорення актуальних тем і проблем щодо сучасних феноменів європейської інтеграції.

#### Джерела

1. Кравчук І.В., Парапан М.В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2004. – 320 с.
2. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – Київ: Академ-Прес, 2002. – 425 с.
3. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В.І.Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
4. Вступ до право Європейського Союзу: підручник / В.І.Муравйова. – К., 2009. – 257 с.
5. <http://zakon1.rada.gov.ua>