

Способи впливу права

Європейського Союзу на конституціоналізацію правової системи України



О. В. Стрельцова

кандидат юридичних наук, науковий співробітник Інституту держави і права імені В. М. Корецького НАН України

У роботі аналізуються способи впливу права Європейського Союзу на конституціоналізацію правової системи України, зокрема: реформування та модернізація конституційних засад європейської правової інтеграції України; прийняття внутрішніх законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення процесу правової адаптації; гармонізація вітчизняного галузевого законодавства зі стандартами ЄС, європейськими стандартами та міжнародно-правовими стандартами.

Ключові слова: конституціоналізація, адаптація та гармонізація законодавства, європейські правові стандарти, Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом, Порядок денний асоціації Україна – ЄС.

В работе анализируются способы, с помощью которых право Европейского Союза оказывает влияние на конституционализацию правовой системы Украины, в частности: реформирование и модернизация конституционных основ европейской правовой интеграции Украины; принятие внутренних законодательных и подзаконных нормативно-правовых актов, направленных на обеспечение

процесса правовой адаптации; гармонизация отечественного отраслевого законодательства со стандартами ЕС, европейскими стандартами и международно-правовыми стандартами.

Ключевые слова: конституціоналізація, адаптація і гармонізація законодавства, європейські правові стандарти, Соголашення об асоціації между Україной и Европейским Союзом, Програма асоціації Україна – ЕС.

This article stipulates the methods by which the law of European Union has influence on statement of the legal system of Ukraine, in particular: reformation and modernisation of constitutional bases of European legal integration of Ukraine; acceptance of internal legislative and normatively-legal acts, sent to providing of process of legal adaptation; harmonization of Ukraine legislation with the standards of EU, European standards and international legal standards.

Keywords: statement, adaptation and harmonization of legislation, European legal standards, Ukraine – EU Association Agreement, free trade area, Association Agenda Ukraine – EU.

Зростання ролі конституції в демократичних, правових державах обумовлює тенденцію розвитку їх конституційних систем, яка проявляється в прогресуючій конституціоналізації суспільних відносин, поширенні конституційних засад на різні сфери суспільно-політичного життя. Завдяки конституціоналізації, забезпечується необхідний рівень конституційного регулювання, гарантування, захисту та охорони суспільних відносин. У результаті, як свідчить досвід розвинутих європейських держав, конституціоналізація сприяє стабільності та наступності їх конституційно-правового розвитку.

Конституціоналізація суспільних відносин в Україні на сучасному етапі покликана вирішити складні завдання модернізації та реформування складових її конституційно-правового життя [1, с. 50, 53]. Одним із таких завдань є зміцнення конституційних засад зовнішніх відносин України, де роль конституційного механізму влади особливо важлива, зокрема, з огляду на євроінтеграційні процеси в нашій державі, яка «стоїть на порозі» підписання Угоди про асоціацію з Європейським Союзом (далі – ЄС) та проголосила за мету вступ до цього міждержавного об'єднання.

Прагнення Української держави до набуття повноправного членства в ЄС було задеклароване ще на початку 90-х років (тобто до прийняття Конституції України), і на сучасному етапі державотворення постає визначальним напрямком правового та суспільно-політичного розвитку. Про-європейськими орієнтирами скерований актуальний процес конституційного реформування, ініційований відповідно до рекомендацій та висновків європейських інституцій, які оцінюють стан готовності України до подальшого розвитку відносин з ЄС. Шлях перебудови за європейським зразком проходила кожна країна, що нині володіє статусом члена ЄС або має поглиблені асоціативні відносини з цим міждержавним об'єднанням. Така необхідність продиктована політикою збереження одноманітності в правозастосуванні, європейської ідентичності, цінностей та принципів, які об'єднують Європу, при постійному розширенні ЄС та впливанні нових держав із різними конституційними традиціями та власною практикою сприйняття й застосування права [9]. У зв'язку з цим для країн, які мають намір встановити асоціативні відносини або навіть вступити до складу ЄС, визначаються певні критерії відповідності для того, щоб вже на підготовчому етапі приєднан-

ня у країні-кандидата були розроблені правові механізми належного виконання норм права ЄС. Одним із таких критеріїв є гармонізація національного законодавства з нормами, принципами і стандартами ЄС – т. зв. «acquis» ЄС.

Процес гармонізації у правовій сфері в межах будь-якої країни розпочинається передусім з Основного Закону держави – конституції, що є юридичною основою національної правової системи. Недоторканість та вища юридична сила норм конституції в жодному разі не ставляться інститутами ЄС під сумнів, але, як свідчить практика, співіснування з одним правовому просторі, наднаціональний характер нормативно-правових актів ЄС та вимога їх неухильного виконання, навіть у випадку суперечності з конституційною нормою, може мати наслідком зміну останньої.

Отже, під конституціоналізацією процесу європейської інтеграції в країнах-кандидатах на членство або асоціацію з ЄС слід розуміти процес гармонізації національного законодавства у визначених стратегічних сферах співробітництва шляхом закріплення в нормах конституції засад європейської інтеграції, формування органами конституційної юстиції усталеної практики застосування норм права ЄС у національній правовій системі, а також впровадження відповідних засад у галузеве законодавство. Цей процес розрахований на довгострокову перспективу і може привести до внесення змін у конституцію та законодавчі акти з метою забезпечення найбільш ефективного правового механізму співробітництва з ЄС [9].

Правовою основою взаємовідносин нашої держави і ЄС все ще залишається Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами (далі – УПС) – базовий міжнародно-правовий договір, який був підписаний 14 червня 1994 р. у Люксембурзі Президентом

України і Головою Європейської комісії та представниками держав-членів ЄС і набрав чинності після завершення ратифікаційних процедур 1 березня 1998 р. [10, с. 31]. Водночас на практиці співробітництво між Україною та ЄС вже давно вийшло за рамки УПС і нині триває завершення технічних процедур із підготовки до підписання нового базового договору між нашою державою та ЄС – Угоди про асоціацію. Крім базового договору, до договірної складової системи правового регулювання відносин нашої держави з ЄС належать також галузеві угоди, прийняті на підставі УПС, які розвивають її положення в конкретних галузях співробітництва Сторін, зокрема у сферах: міжнародної безпеки; науково-технологічних досліджень; свободи, безпеки та юстиції; у транспортній галузі; в сфері технічної допомоги тощо.

Реалізація положень УПС та секторальних угод із наближення та приведення у відповідність національного конституційного та галузевого законодавства України до правових стандартів ЄС здійснюється за допомогою ряду гармонізаційних способів, серед яких, на нашу думку, можна виділити такі: по-перше, реформування та модернізація конституційних засад європейської правової інтеграції України; по-друге, прийняття нашою державою внутрішніх законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення процесу правової адаптації; по-третє, гармонізація вітчизняного галузевого законодавства зі стандартами ЄС, європейськими стандартами та міжнародно-правовими стандартами [8, с. 100]. Розглянемо кожен із наведених способів окремо.

1. Реформування та модернізація конституційних засад європейської правової інтеграції України полягає у впровадженні європейських правових цінностей у правову систему України, а також у здійсненні необхідних нормативних перетворень,

спрямованих на забезпечення дії права ЄС в межах національного правопорядку.

Передусім слід зазначити, що Конституція України вже містить спільні з Європою правові цінності. Відповідно до статті 2 Договору про ЄС в редакції Лісабонського договору, основоположними цінностями ЄС визнаються повага до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та дотримання прав людини, включаючи права осіб, які належать до меншин. Вказані цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де домінують плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність та рівність між жінками та чоловіками [12]. У тексті Основного Закону нашої держави, зокрема у Преамбулі, зазначається, що Конституція України прийнята за виразом суверенної волі народу, а народ є єдиним джерелом влади і носієм суверенітету в Україні. Статус народу як владного суверену забезпечується системою гарантій при визнанні та дії принципу верховенства права, демократичної організації публічної влади, а також визнанні людини найвищою соціальною цінністю (ст. 3) [2]. Таким чином, простежується сутність конституції як прояв установчої влади Українського народу при затвердженні верховенства ліберально-демократичних цінностей [3, с. 87]. Крім того, в Конституції містяться норми, що гарантують повагу до прав людини (ст. ст. 21, 22), право на життя (ст. ст. 3, 27), заборону катувань (ст. 28), право на справедливий судовий розгляд (ст. 55), призначення покарання лише згідно з законом (ст. ст. 58, 61, 62), свободу мирних зібрань та свободу об'єднання (ст. ст. 36, 39), право на ефективний спосіб правового захисту (ст. 59), право на вільні вибори (ст. 38), право на свободу пересування і свободу вибору місця проживання (ст. 33) тощо. З наведеного випливає, що зміст Конституції України достатньо повно насичений європейськими

стандартами. Проблема ж низького рівня фактичної європеїзації конституційного ладу в Україні полягає у хибній практиці її застосування [9, с. 202].

Щодо другого аспекту реформування конституційних засад європейської правової інтеграції України слід зазначити таке. Прагнення України до встановлення поглиблених асоціативних відносин з ЄС, а в перспективі – до набуття повноправного членства в цьому міждержавному об'єднанні потребує усвідомлення того, що праву ЄС притаманна низка особливостей. Це право наділене верховенством, переважною юридичною силою відносно норм національного права його держав-членів, і колізії між ними розв'язуються на користь першого. Установчі договори та правові акти інститутів ЄС (регламенти, рішення, а за визначених умов – і директиви) мають безпосередню, пряму дію в національних правових системах і є обов'язковими не тільки для держав-членів та їх органів, а й для фізичних і юридичних осіб, які перебувають під їх юрисдикцією. Отже, право ЄС є складовою частиною правових систем його держав-членів, а установчі договори ЄС і акти його інститутів виступають також джерелами внутрішньодержавного права [11, с. 290, 294]. Національні суди повинні безпосередньо застосовувати норми права ЄС. Зазначені специфічні риси вирізняють право ЄС з-поміж значної кількості інших правопорядків, які функціонують на теренах Європи та дозволяють дослідникам права ЄС стверджувати, що в рамках цього міждержавного об'єднання сформувалася самостійна правова система *sui generis* (лат. – своєрідна), що не має аналогів на правовій карті світу і в силу цього є автономною відносно національних правових систем держав-членів і міжнародного права [6, с. 124].

Таким чином, співіснування та взаємодія правових систем європейських держав, права ЄС та міжнародного права змі-

нують ієрархію правових актів у національних правопорядках та встановлюють нові конституційно-правові відносини між ними.

Порівняльний аналіз різних підходів до визначення місця міжнародного договору в національних правових системах держав-членів ЄС дозволяє виокремити серед них такі. Наприклад, в Бельгії, Нідерландах та Люксембурзі положення міжнародних договорів мають наднаціональну дію та володіють вищою за конституцію юридичною силою. В конституційній практиці Австрії, Італії, Фінляндії договори, ратифіковані абсолютною більшістю голосів членів парламенту, мають таку ж юридичну силу, як і конституційні норми. Третій спосіб імплементації зобов'язань за міжнародними договорами, в межах моністичної моделі полягає в тому, що за міжнародними договорами визнається більша юридична сила, ніж юридична сила парламентських законів, але менша, ніж конституцій. В Болгарії, Франції, Греції, Португалії, Іспанії та Німеччині звичай та принципи міжнародного права мають пріоритет над національними парламентськими актами, але договори мають таку ж юридичну силу, як закони, а у випадку колізії застосовується *lex posterior*.

Згідно з чинним законодавством України, існують такі способи імплементації міжнародно-правових норм: 1) міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, включаються до системи національного законодавства; 2) міжнародні договори України, згода на обов'язковість яких надана іншим, аніж Верховна Рада України, органом, до системи національного законодавства не включаються.

Детальніше розглядаючи вказані способи, можна дійти висновку, що відповідно до першого наведеного варіанта імплементації, міжнародний договір включається до національної правової системи Украї-

ни шляхом надання згоди на його обов'язковість Верховною Радою України. В такому випадку ратифікований міжнародний договір стає частиною національного законодавства, його норми набувають нормативного загальнообов'язкового характеру, в результаті чого він стає джерелом права, на нього поширюються принцип верховенства норм Конституції України та вимога щодо відповідності їй. При цьому міжнародний договір не губиться хаотично між різними нормативно-правовими актами, а займає певне місце в ієрархії джерел української системи права. Як вказує М. П. Орзіх, ч. 2 ст. 9 Конституції України розташовує міжнародні договори, включені до системи національного законодавства, ієрархічно нижче Конституції [4, с. 73]. Конституційний Суд України, здійснюючи офіційне тлумачення терміна «законодавство», надав таку структуру законодавства України: закони України; міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; декрети і постанови Кабінету Міністрів України, прийняті в межах їх повноважень та відповідно до Конституції України і законів України [7]. Однак з урахуванням ч. 2 ст. 19 Закону України «Про міжнародні договори» та ч. 2 ст. 9 Конституції України, в умовах колізії норм права видається необхідним чітко відведення місця міжнародним договорам (після процедури включення до національного законодавства) за ієрархією перед законами України.

Таким чином, норми міжнародного акта, згода на обов'язковість якого надана Верховною Радою України, володіють пріоритетом над законами та підзаконними актами і повинні відповідати нормам Конституції України, чия юридична сила визнається вищою.

У другому випадку міжнародний договір визнається обов'язковим за рішенням

іншого органу, ніж Верховна Рада України. Безпосередньо застосувати норму такого міжнародного договору не видається можливим, оскільки імплементація відповідно до такої процедури вона не визнається частиною національного законодавства, а її пряме застосування буде суперечити ч. 1 ст. 9 Конституції України. У зв'язку з цим виникає необхідність у прийнятті національного акта, через який здійснюватиметься імплементація положень такого міжнародного договору. Частина 1 статті 151 Конституції України, яка передбачає можливість надання висновків Конституційного Суду України щодо відповідності Конституції України, застосовується для чинних міжнародних договорів або тих, що лише вносяться на розгляд Верховної Ради України за умови ініціювання Президентом України або Кабінетом Міністрів України конституційного контролю щодо таких міжнародних договорів.

Загалом, варто погодитися з Я. В. Чернопишук, на думку якої спектр необхідних конституційних перетворень для подальшого поглиблення відносин з ЄС можна класифікувати таким чином: 1) процедурний елемент, який передбачає визначення місця правових актів ЄС в ієрархії нормативно-правових актів України; 2) сутнісний елемент, за яким визначається зміст поправок: а) стосовно можливої участі в ЄС; б) стосовно порядку внесення змін до Конституції України, що походять від зобов'язань, які випливають із членства або асоціації з ЄС; в) визначення питання щодо ймовірного делегування (часткового обмеження) суверенітету; 3) інституційний елемент, за яким визначаються суб'єкти конституціоналізації, повноваження яких також зазнають трансформації в контексті євроінтеграції: а) Конституційний Суд України (щодо взаємодії з Судом ЄС та тлумачення нормативно-правових актів України стосовно їх відповідності ак-

там ЄС); б) Верховна Рада України (щодо врахування у законотворчому процесі необхідності відповідності законів України правовим актам ЄС); в) Кабінет Міністрів України (щодо урядових процедур з виконання актів ЄС) [9, с. 202, 206].

2. *Прийняття Україною внутрішніх законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення процесу правової адаптації вітчизняного законодавства до правових норм, принципів і стандартів ЄС.* З метою впровадження у правову систему України положень УПС щодо зближення національного законодавства з правом ЄС, нашою державою була прийнята низка внутрішніх законодавчих та підзаконних нормативно-правових актів. Зокрема у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу, затвердженій Указом Президента України від 11 червня 1998 р., вперше передбачалася необхідність забезпечення правової адаптації нормативно-правових актів, які приймаються органами виконавчої влади, до вимог права ЄС. Також Указом Президента України від 14 вересня 2000 р. було схвалено Програму інтеграції України до Європейського Союзу, яка виступила важливим інструментом загальної стратегії на шляху наближення України до ЄС за всім спектром співробітництва – політичним, соціальним, фінансовим, економічним, торговельним, науковим, освітнім, культурним тощо. 18 березня 2004 р. Верховною Радою було прийнято Закон про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. Закон встановлює, що державна політика України щодо адаптації законодавства формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на обов'язкове врахування вимог законодавства ЄС під час нормопроєкування, підготовки кваліфікованих спеціалістів та створення належних умов для ін-

ституційного, науково-освітнього, технічного і фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України.

Здійснення адаптації права України до права ЄС забезпечує багаторівневий інституційний механізм, який включає Верховну Раду (в тому числі Комітет Верховної Ради з питань європейської інтеграції), Кабінет Міністрів (зокрема Бюро європейської інтеграції), міністерства та інші органи виконавчої влади (передусім відповідні структурні підрозділи Міністерства економіки, Міністерства закордонних справ, Міністерства юстиції), Координаційну Раду.

3. *Гармонізація вітчизняного галузевого законодавства зі стандартами ЄС, європейськими стандартами та міжнародно-правовими стандартами.* В Україні вже зроблено певні кроки на шляху гармонізації окремих галузей внутрішнього законодавства з правом ЄС. Передусім це стосується пріоритетних галузей, визначених у ст. 51 УПС. У багатьох із них ухвалено окремі закони чи підготовлено законопроекти, спрямовані на створення умов для діяльності суб'єктів господарювання, які аналогічні тим, що існують в ЄС. До таких галузей належать правила конкуренції; торговельне, промислове та митне законодавство; зовнішньоекономічна діяльність; інтелектуальна власність; технічні правила і стандарти тощо.

Незважаючи на значні досягнення, все-таки залишилися нерозв'язаними окремі важливі питання. Так, все ще існує потреба в удосконаленні конкурентних правил (у тому числі правил розгляду справ про порушення законодавства щодо захисту економічної конкуренції, законодавства про державну допомогу та про державні закупівлі). У сфері захисту прав інтелектуальної власності останнім часом посилено відповідальність та вжито заходів щодо вдосконалення державного регулювання. Однак на порядку денному стоять

вже інші питання, наприклад украї необхідними є внесення змін до Митного кодексу України щодо гарантій у разі виникнення підозри щодо порушення прав інтелектуальної власності. Крім того, не вирішено ряд питань контролю за дотриманням вимог законодавства щодо торговельних марок та географічних зазначень походження товарів, боротьби з контрафактною (піратською) продукцією [5, с. 482-483].

Ряд заходів щодо вдосконалення вітчизняного галузевого законодавства передбачено у Порядку денному асоціації Україна – ЄС – документа, прийнятого Радою з питань співробітництва з метою підготовки до укладання та сприяння імплементації майбутньої Угоди про асоціацію між нашою державою і ЄС 16 червня 2009 р. (набрав чинності 23 листопада 2009 р.) [10, с. 573]. Зокрема, положення розділу 5 частини III порядку денного асоціації визначають необхідність продовжити роботу у напрямі подальшої гармонізації галузевого законодавства України з *acquis* ЄС щодо державних закупівель. Також, з метою усунення торговельних бар'єрів між Сторонами, Україні рекомендується розробити законодавство відповідно до *acquis* ЄС в галузі технічного регулювання, стандартизації, оцінки відповідності, ринкового нагляду, метрології та акредитації промислових товарів. Крім того, здійснення підготовчих заходів для імплементації *acquis* ЄС у законодавство України передбачено у таких сферах: енергетика, оподаткування, транспорт, навколишнє середовище, корпоративне законодавство і правила конкуренції, бухгалтерський облік та аудит, фінансові послуги, комунікації, сільське господарство, захист прав споживачів, соціальне співробітництво, охорона здоров'я, аудіовізуальні медіа послуги та ін. Наведені та інші заходи з підготовки до підписання Угоди про асоціацію потребують подальшого аналізу й моніторингу, адже в них закладено безпосередні передумови

для здійснення конституціоналізації процесу євроінтеграції в Україні.

Таким чином, євроінтеграційні прагнення нашої держави обумовлюють складні та суперечливі процеси конституціоналізації суспільних відносин з метою модернізації й реформування складових конституційно-правового життя в Україні на сучасному етапі. Вбачається, що наближення та приведення у відповідність національного конституційного і галузевого законодавства України до правових стандартів

ЄС здійснюється за допомогою таких гармонізаційних способів, як: реформування та модернізація конституційних засад європейської правової інтеграції України; прийняття нашою державою внутрішніх законодавчих і підзаконних нормативно-правових актів, спрямованих на забезпечення процесу правової адаптації; гармонізація вітчизняного галузевого законодавства зі стандартами ЄС, європейськими стандартами та міжнародно-правовими стандартами.

Список використаної літератури

1. Кампо В. Конституціоналізація зовнішніх відносин України : євроінтеграційний аспект // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. – № 6. – С. 50-61.
2. Конституція України : затверджена Законом України від 28 червня 1996 р. № 254к / 96-ВР (із змінами, внесеними Законом України від 1 лютого 2011 р. № 2952-VI (2952-17) // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 141 ; 2011. – № 10. – Ст. 68.
3. Крусян А. Р. Сучасний український конституціоналізм : монографія. – К. : Юрінком Інтер, 2010. – 560 с.
4. Орзих М. Ф., Крусян А. Р. Современный конституционализм в Украине. Введение в украинское конституционное право : монографія. – К. : Алерта, 2006. – 327 с.
5. Право Європейського Союзу. Особлива частина : навч. посіб. / за ред. М. А. Аракеяна, О. К. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.
6. Право Европейского Союза : учеб. для вузов / [под ред. С. Ю. Кашкина]. – М. : Юрайт, 2010. – 1119 с.
7. Рішення Конституційного Суду України 12-рп / 1998 у справі за конституційним зверненням Київської міської ради професійних спілок щодо офіційного тлумачення частини третьої ст. 21 Кодексу законів про працю України (справа про тлумачення терміна «законодавство»). – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : Нормативні акти Конституційного Суду України / Рішення Конституційного Суду України / 1998 рік / 12-рп / 1998.
8. Стрельцова О. В. Механізм секторальної гармонізації законодавства України з правом ЄС у сферах свободи, безпеки і юстиції // Механізми гармонізації законодавства України з європейським та міжнародним правом : наукова доповідь / за заг. ред. Ю. С. Шемшученка. – К. : Інститут держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2011. – 108 с.
9. Чернопищук Я. В. Конституціоналізація процесу Європейської інтеграції України : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – Одеса, 2013.
10. Україна – Європейський Союз : зібрання міжнародних договорів та інших документів (1991-2009) / за заг. ред. С. О. Камишева – К. : Юстиніан, 2010. – 608 с.
11. Maduro M. P. Interpreting European Law : Judicial Adjudication in a Context of Constitutional Pluralism // European Journal of Legal Studies. – 2007. – Vol. 1, № 2. – P. 5 ; Enchelmaier S. Supremacy and Direct Effect of European Community Law Reconsidered, or the Use and Abuse of Political Science for Jurisprudence // Oxford Journal of Legal Studies. – 2003. – Vol. 23, № 2 (61). – P. 290, 294.
12. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community, signed at Lisbon, 13 December 2007 // Official Journal of the European Union. – 2007. – C-306 / 01.