
Л. Л. Богачова, кандидат юридичних наук,
доцент кафедри теорії держави і права
Національної юридичної академії України
імені Ярослава Мудрого

Вплив європейського права на розвиток національних правових систем

Під європейським правом (або правом Євросоюзу) розуміють правову систему, норми якої регулюють взаємовідносини, що складаються в ході інтеграційних процесів в рамках Європейських Співтовариств Євросоюзу¹. Про автономний і самобутній характер європейського права свідчить наявність у нього власних об'єкта (європейські інтеграційні об'єднання) і предмета (суспільні відносини, пов'язані з розвитком європейської інтеграції) правового регулювання, а також системи, яка включає цілий ряд галузей європейського права. У системі європейського права виокремлюють: а) право Європейських Співтовариств або «комунітарне право»² — норми, прийняті у межах

¹ Див.: Кашкин, С. Ю. Введение в право Европейского Союза : учеб. пособие / С. Ю. Кашкин. — М. : Эксмо, 2005. — С. 71.; Европейское право : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. — М. : Норма, 2001. — С. 34.; Свобода, П. Вступ до європейського права / П. Свобода. — К. : К.І.С., 2006. — С. 58.

² Петров, Р. Поняття «*acquis communautaire*» у праві Європейського Союзу / Р. Петров // Право України. — 2003. — № 9. — С. 142–145.

Європейського економічного Співтовариства, Європейського Співтовариства з атомної енергії, Європейського Співтовариства з вугілля і сталі (право I опори), які є основою, стрижнем європейського права, містяться в установчих договорах і забезпечуються юрисдикційним захистом Суду Європейських Співтовариств; б) норми права, які закріплюють основи спільної зовнішньої політики і політики безпеки, співробітництва поліцій і судів у кримінально-правовій сфері (право II опори); в) норми права, вироблені у ході співпраці в галузі юстиції і правоохоронній сфері з кримінальних питань (право III опори)¹.

Специфіку європейського права підтверджує і класифікація його джерел, які прийнято поділяти на первинні і вторинні. Первинним джерелом європейського права визнаються установчі договори про створення Європейських Співтовариств та Євросоюзу (Договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р., Договір про заснування Європейського Співтовариства з атомної енергії 1957 р., Договір про Євросоюз 1992 р., Договір про злиття 1965 р., акти про приєднання нових держав-членів), норми яких мають вищу юридичну силу, безпосередньо породжують права і обов'язки для держав-членів, створюють фундаментальну основу, на якій будується вся правова система ЄС. Значення установчих договорів можна порівняти з роллю Конституції в національній правовій системі. Крім установчих договорів, «первинне право» охоплює принципи права — загальні (принципи правової визначеності, обов'язковості дотримання договорів, поваги прав людини, свободи, демократії, рівності, субсидіарності, пропорційності) і спеціальні (принципи прямої дії права ЄС,

¹ Докл. див.: Свобода, П. Вступ до європейського права / П. Свобода. — К.: К.І.С., 2006. — 280 с.; Бирюков, М. М. Европейское право / М. М. Бирюков: курс лекцій / М. М. Бирюков. — М.: Омега-Л, 2006. — 128 с.; Европейское право: учеб. для вузов / под ред. Л. М. Энтина. — М.: Норма, 2001. — 720 с.; Дейвис, К. Право Европейского Союза / К. Дейвис. — К.: Знання, 2005. — 406 с.

верховенства права ЄС і юрисдикційного захисту права ЄС)¹, правову доктрину і правові звичаї².

До джерел вторинного права відносять нормативно-правові акти, основними формами яких є регламент, директива і рішення³. Стаття 249 Договору про ЄС називає три властивості Регламенту: нормативність, обов'язковість і можливість прямого застосування⁴. Регламент за юридичною силою дорівнює закону в національній правовій системі. Директива, як і Регламент, обов'язкова для кожної держави-члена, яким вона адресована, але на відміну від Регламенту Директивою не регулюється детально та чи інша сфера суспільних відносин, у ній визначаються цілі і завдання, а також очікуваний результат, а форми і засоби їх досягнення вільно обираються на національному рівні. Директива містить «модельні» норми права, які держави-члени повинні відобразити у своєму законодавстві, і тому є дієвим засобом його гармонізації. Рамкове рішення згідно зі ст. 34 Договору про ЄС застосовується тільки у сфері гармонізації кримінального, кримінально-процесуального і кримінально-виконавчого права держав-членів, не має прямої дії і може бути ініційоване не тільки Єврокомісією, а й будь-якою державою-членом⁵. Вторинними джерелами європейського права є і нормативні договори, зокрема міжнародні договори ЄС, конвенції між державами-членами, міжінституційні угоди (між Радою, Комісією і Європарламентом).

¹ Ряд авторів до спеціальних принципів додають і принцип інтегрованості норм європейського права у національні правові системи держав-членів. Див., напр.: Актуальные проблемы европейского права : учеб. пособие / Л. М. Энтин, М. Л. Энтин, С. А. Трыканова, И. В. Орина. – М. : Флинта : МПСИ, 2008. – С. 66, 72–74.

² Див.: Топорнин, Б. Н. Европейское право : учебник / Б. Н. Топорнин. – М. : Юрист, 1998 – С. 282.

³ Див.: Кашкин, С. Ю. Введение в право Европейского Союза : учеб. пособие / С. Ю. Кашкин. – М. : Эксмо, 2005 – С. 75–80.

⁴ Европейский Союз. Консолидированные договоры. – Европейська Комісія в Україні. – К. : Port-Royal, 1999.

⁵ Там само.

Рішення Суду Європейських співтовариств і Суду (Трибуналу) першої інстанції становлять окрему категорію джерел європейського права. Правила, встановлені судами Європейського Союзу, обов'язкові для сторін у справі і для самих судів у майбутньому, є прецедентами для національних органів правосуддя всіх держав-членів. Вони доповнюють і розвивають положення установчих договорів (норм первинного права) і не можуть їх змінювати. Норми вторинного права не тільки конкретизуються, а й скасовуються рішеннями судів Євросоюзу.

За своєю природою право ЄС — це наднаціональне право, яке існує поряд з міжнародним і внутрішньодержавним правом. У його створенні активну участь беруть органи Євросоюзу, зокрема, Рада Європи і Європарламент, роль якого суттєво підвищується після підписання Лісабонського договору 2007 року (Договору про реформи). Парламенти країн-членів ЄС отримали право схвалювати разом з депутатами Європарламенту законодавчі акти в «чутливих сферах» (юстиція, безпека, міграційна політика), а Європарламент — розробляти і приймати законодавчі акти спільно з Радою ЄС у більш ніж 40 додаткових сферах (діяльність спеціалізованих судів, принципи європейського адміністрування, Європейський дослідницький простір, перетин кордонів, енергетика, фінансові регуляції тощо).

В останні роки значно посилюється вплив європейського права на еволюцію національних правових систем, але ступінь цього впливу і характер співвідношення національного права з джерелами права ЄС залежить від статусу країн: є вони членами ЄС (на сьогоднішній день — це 27 країн), країнами-кандидатами (Македонія, Туреччина, Хорватія), потенційними кандидатами (Албанія, Боснія, Герцеговина, Чорногорія, Сербія) або неасоційованими країнами.

Правові системи більшості країн-членів Євросоюзу належать або тяжіють до романо-германської правової сім'ї. Тут домінує моністичний підхід до співвідношення європейського і національного права: європейське право є складовою національного права за умови дотримання пе-

редбаченого Конституцією країни порядку імплементації його норм і прийняття таких норм у межах компетенції ЄС. Країни англо-американської правової сім'ї надають перевагу дуалістичному підходу до співвідношення національного права і права ЄС: включення останнього до національної правової системи оформлюється спеціальним актом.

В усіх країнах-членах Євросоюзу фактично визнається пряма дія, верховенство¹ і пряме застосування права ЄС. Правозастосовчі органи держав-членів сприймають європейське право як чинне і обов'язкове до виконання, його норми безпосередньо наділяють фізичних та юридичних осіб конкретними правами, а державні органи (передусім судові) — відповідними повноваженнями щодо їх захисту. У разі колізій між нормами національного права країн-членів і нормами права ЄС пріоритет мають останні. Пріоритет закріплюється переважно за положеннями установчого договору, а норми національного законодавства, які йому суперечать, не стають «нікчемними», а просто не застосовуються. Судові установи ЄС і національні суди зобов'язані застосовувати інкорпоровані в національні правові системи країн-членів ЄС норми європейського права і забезпечувати ефективний захист прав та законних інтересів суб'єктів, що виникають на їх основі. У той же час право Співтовариства не може порушувати основні принципи конституційного ладу країн-членів ЄС. Це свого роду гарантія від остаточного поглинання національних правових порядків наднаціональною правовою системою.

Гармонізація національного права асоційованих країн з правом Євросоюзу є етапом у процесі поступової уніфікації правових норм європейських інтеграційних організацій та держав-кандидатів, що співпрацюють з ними. Завдяки гармонізації національне право таких країн поповнюється нормами права ЄС, що створює правові засади для залучення їх до європейської інтеграції². Основними способа-

¹ Лісабонським договором 2007 р. принцип верховенства права ЄС замінено на принцип обов'язкової юридичної сили права ЄС.

² Гармонізація в межах правового співробітництва між ЄС та асоційованими країнами стосується в основному норм вторинного права ЄС.

ми зближення національного права асоційованих країн з правом ЄС є: а) прийняття національних правових актів, які тією чи іншою мірою враховували б положення права ЄС; б) приєднання країни до міжнародних угод, які зобов'язують Європейське Співтовариство та держави-члени цього об'єднання; в) інкорпорація в національне законодавство правових актів ЄС (директив); г) взаємне визнання сторонами діючих у кожній з них стандартів; д) паралельне ухвалення асоційованими країнами нормативних актів, що є ідентичними або схожими за своїм змістом з актами Євросоюзу¹. Гармонізація національного законодавства асоційованих країн з правом ЄС проводиться в рамках комунітарного права (*acquis communautaire*). Проте для окремих асоційованих країн або груп країн Співтовариство з усієї маси актів ЄС спеціально відбирає ті, реалізація яких має забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань. У 1995 р. Комісією ЄС було прийнято документ — Білу книгу «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу», у додатку до якої наведено перелік 800 актів ЄС (систематизованих за 23 секторами), що стосуються внутрішнього ринку Співтовариства. Асоційовані країни мають право самостійно обирати пріоритетні напрямки гармонізації законодавства. На практиці вони здебільшого обмежуються рецепцією приписів актів, вміщених до Білої книги.

Правові засади гармонізації національного права неасоційованих країн із правом Євросоюзу передбачені окремими міжнародними угодами між ЄС і цими країнами. Гармонізація сприяє поширенню права Євросоюзу на правопорядки країн, з якими укладено угоди про торгівлю та економічне співробітництво або партнерство. Положення щодо забезпечення приблизної адекватності національних законів нормам права ЄС належать до так званого «м'якого права», оскільки конкретні способи і строки проведення

¹ Див.: Муравйов, В. Гармонізація законодавства як феномен європейської інтеграції / В. Муравйов // Законотворчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом: зб. наук.-практ. матеріалів. — К., 2005. — Вип. 4. — С. 25.

гармонізації не встановлюються. Отже, гармонізація має загалом односторонній характер і фактично повністю залежить від зусиль неасоційованих країн.

Правова система України за своїми юридичними ознаками тяжіє до романо-германської правової сім'ї¹, тому інтеграційні процеси в європейські структури об'єктивно обумовлені її культурним та правовим розвитком. Важливою умовою поглиблення співпраці України з європейськими інтеграційними організаціями є гармонізація її законодавства з правом ЄС. Вона здійснюється на основі Спільної стратегії Європейського Союзу щодо України 1999 р. (далі — Стратегія інтеграції), Угоди про партнерство і співробітництво між Україною та ЄС 1994 р.² (далі — УПС) та інших документів. Конкретні заходи та етапи адаптації законодавства України до законодавства Євросоюзу передбачені Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» 2004 р.³ (далі — Програма адаптації). Положення УПС щодо гармонізації мають рамковий характер, а їх реалізація вимагає ухвалення правових актів, створення необхідних інституційних механізмів та проведення відповідних дій як на міжнародному рівні у відносинах сторін, так і в правопорядку України та Співтовариства. Найбільш поширеними способами гармонізації є: приєднання України до міжнародно-правових документів, які закріплюють міжнародні стандарти у певній галузі, і ухвалення національних правових актів, положення яких відповідають нормам права ЄС. УПС визначає, що гармонізація шляхом приєднання до

¹ Порівняльне правознавство: підруч. для студ. юрид. спец. вищ. навч. закл. /В. Д. Ткаченко, С. П. Погребняк, Д. В. Лук'янов: за ред. В. Д. Ткаченка. — Х.: Право, 2003 — С. 42–46; Дмитрієв, А. І. Порівняльне правознавство: навч. посіб / А. І. Дмитрієв, А. О. Шепель. — К.: Юстиніан, 2003. — С. 136–160; Луць, Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти): монографія / Л. А. Луць. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. — С. 192–207.

² Станом на вересень 2008 р. Україна та ЄС провели 9 раундів переговорів стосовно укладення нової посиленої угоди, яка передбачатиме відносини асоціації.

³ Відом. Верхов. Ради України. — 2004. — № 29. — Ст. 367.

міжнародних зобов'язань здійснюється у сфері захисту прав на інтелектуальну власність, у сфері енергетики, охорони довкілля та боротьби з відмиванням грошей. Пріоритетними сферами для прийняття національних правових актів відповідно до стандартів права ЄС названі митне право, законодавство про компанії, банківське право, бухгалтерський облік компаній, податки, інтелектуальна власність, охорона праці, фінансові послуги, правила конкуренції, державні закупівлі, охорона здоров'я та життя людей, тварин, рослин, довкілля, захист прав споживачів, технічні правила і стандарти, енергетика, транспорт (ст. 51.2 УПС, розд. 1.1 Стратегії інтеграції, розд. V Програми адаптації).

Експертизу щодо відповідності комунітарному праву (*acquis communautaire*) проектів законів та інших нормативно-правових актів, що за предметом регулювання належать до сфер, відносини в яких регулюються правом Європейського Союзу, здійснює Державний департамент з питань адаптації законодавства Міністерства юстиції України¹. Експертний висновок Мін'юсту щодо відповідності комунітарному праву актів Кабінету Міністрів України повинен містити: 1) інформацію про належність проекту до пріоритетних сфер, визначених Програмою адаптації; відповідність проекту положенням джерел комунітарного права; порядок врегулювання в комунітарному праві відносин, які передбачається врегулювати в проекті; 2) оцінку повноти врахування головним розробником джерел комунітарного права; 3) обґрунтування необхідності прийняття акта та строку його дії, подане головним розробником; 4) резюме з питань відповідності проекту комунітарному праву; 5) пропозиції щодо можливих шляхів доопрацювання проекту².

¹ Положення про Міністерство юстиції України (п. 3): Затв. постановою Кабміну України від 14.11.2006 р. № 1577.; Про впорядкування процесу здійснення експертизи проектів законів України та інших нормативно-правових актів на предмет їх відповідності *acquis communautaire* [Електронний ресурс] наказ М-ва юстиції України від 28 квіт. 2005 р. № 42/5. – Режим доступу : www.minjust.gov.ua

² Постанова Кабміну України № 712 від 8.07.2009 р. Про внесення змін до Регламенту Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс] (§ 57 п. 3). – Режим доступу : [/ www.rada.gov.ua](http://www.rada.gov.ua)

У літературі слушно підкреслюється, що розробка проекту нормативного акта з урахуванням права ЄС або його експертиза на відповідність праву ЄС має здійснюватися з дотриманням певних рекомендацій. Зокрема, слід використовувати не лише писане право ЄС, а й судову практику Суду ЄС, оскільки в рішеннях суду дається офіційне тлумачення норм права ЄС; виділяти обов'язкові і факультативні норми актів ЄС з огляду на неоднакову природу різних джерел права ЄС. Не можна адаптувати національне законодавство до тих актів ЄС, що безпосередньо пов'язані з членством в останньому, серед яких угоди ЄС з третіми державами, акти, які встановлюють принципи участі в органах ЄС, визначають фінансові зобов'язання держав-членів перед ЄС, акти, що покладають зобов'язання на органи ЄС, а також індивідуальні акти. Акти ЄС можуть вимагати конкретних інституційних перетворень, внесення змін до процесуальних норм, прийняття підзаконних нормативних актів, кадрового та фінансового забезпечення. Тому поряд з основним проектом розробник має пропонувати узгоджені проекти підзаконних актів, змін, внесених до процесуальних норм, тощо¹.

Серед перших практичних кроків України на шляху гармонізації окремих галузей національного законодавства з правом ЄС можна назвати створення умов для діяльності суб'єктів господарювання, аналогічних тим, що існують у Євросоюзі (правила конкуренції, митне законодавство, технічні правила і стандарти тощо). Стосовно, наприклад, захисту прав на інтелектуальну власність, то відповідні заходи передбачені новими Кримінальним, Цивільним, Господарським, Цивільно-процесуальним і Господарсько-процесуальним кодексами.

Україна ще не має угоди з ЄС про створення асоціації і тому її безпосередньо не стосуються документи Співтовариства, що упорядковують процес гармонізації національного законодавства країн Центральної та Східної Європи з правом

¹ Кравчук, І. Контроль правотворчого процесу з метою адаптації права України до права ЄС / І. Кравчук // Право України. 2005. – № 4. – С. 77; Кравчук, І. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. Кравчук, М. Парапан. – К. : Вид. дім «Слово», 2005. – С. 241–288.

європейських інтеграційних організацій (зокрема Біла книга), проте ніщо не може завадити українським органам влади використовувати такі документи і досвід, набутий у цій сфері асоційованими країнами. Право ЄС виступає для України як потенційна модель для правової реформи, зразка для подальшого вдосконалення національного законодавства, а не обов'язкового стандарту, якого треба досягти в точно встановлені строки.

Однотипному розумінню і ефективному застосуванню права ЄС сприяє діяльність Суду Європейських Співтовариств і Суду (Трибуналу) першої інстанції, які виробили цілий ряд доктрин і принципів («правотворчих положень»). Можна стверджувати, що на сьогоднішній день право ЄС значною мірою набуло прецедентного характеру. Суд ЄС підтвердив принцип пріоритету права ЄС, який у випадках колізії не визнає за національним правом можливості щодо його застосування. Цей принцип має два аспекти: а) національні правові норми, що суперечать праву ЄС, не застосовуються; б) пріоритет діє і щодо звичайних законів і щодо конституційного права держав-учасниць. Національні компетенції існують одночасно з компетенцією Євросоюзу, а їхня дія виключається «лише у випадку очевидного конфлікту», і рішення організації діє лише при суперечливих результатах¹.

Стаття 228 Договору про ЄС містить положення, яке дозволяє Суду Європейських Співтовариств штрафувати держави за невиконання його рішень. Підставою для притягнення держави до відповідальності є систематичне порушення нею принципів верховенства права, демократії, свободи, поваги до прав людини, а також положень установчих договорів, регламентів, директив, інших юридично обов'язкових рішень органів ЄС. Мірою такої відповідальності є призупинення прав винної держави, які виходять з установчих договорів ЄС.

¹ Див.: Клемин, А. В. Европейский Союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ) / А. В. Клемин. – Казань, 1996. – С. 132.

Європейський Суд у межах своєї преюдиціальної юрисдикції здійснює контроль за відповідністю законодавству ЄС дій та рішень (у тому числі законів) держав-членів. При цьому перевіряється не конкретний закон, а абстрактна норма (у відриві від джерела, де вона закріплюється), або правозастосовна практика в цілому (безвідносно до її суб'єктів). Суд позбавляє акти юридичної сили, констатує неприпустимість їх застосування в цілому (або окремих положень) при розгляді справ у національних судах. Рішення Європейського суду зв'язують не тільки Суд або Трибунал, які подають запит, а й судові органи всіх держав-членів у випадках зіткнення їх з аналогічними колізіями між внутрішньодержавним і європейським правом. Це правило поширюється і на нормативні тлумачення Європейського суду, які мають юридично обов'язковий характер для всіх судів країн-членів ЄС при вирішенні ними аналогічних справ.

З метою захисту прав людини виправданим і юридично допустимим є втручання світового співтовариства у внутрішні справи держави, де такі права порушуються. Діяльність Європейського суду з прав людини — один з прикладів юридичних підстав такого втручання¹. Його прецеденти є обов'язковими не тільки для країн-членів ЄС, а й для всіх інших держав, які ратифікували Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод, у тому числі і для України. Так, ст. 17 Закону України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського Суду з прав людини» від 23.02.2006 р. прямо зобов'язує суди України застосовувати Конвенцію та практику Суду як джерело права². Для цього необхідно запровадити європейські стандарти у національну систему судоустрою і судочинства. Напрямок такої роботи знайшли своє відображення в Концепції вдоско-

¹ Див.: Де Сальвіа, М. Прецеденты Европейского Суда по правам человека. Руководящие принципы судебной практики, относящейся к Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод. Судебная практика с 1960 по 2002 г. / М. Де Сальвіа. — СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. — 1072 с.

² Уряд. кур'єр. — 2006. — № 60.

налення судівництва для утвердження справедливого суду в Україні відповідно до європейських стандартів, схваленої Указом Президента України від 10.05.2006 р.¹

Отже, європейське право суттєво впливає на розвиток національних правових систем як країн-членів ЄС, країн-кандидатів, так і неасоційованих країн. Наслідком такого впливу є прагнення держав гармонізувати своє законодавство з правом ЄС, поважати його основні принципи і керуватися прецедентами Європейського суду з прав людини. Право ЄС сприяє запозиченню норм та інститутів певної національної правової системи правовими системами інших країн і навіть зближенню романо-германського і англо-американського права.

¹ Уряд. кур'єр. – 2006. – № 95.