

УДК 341

Голинська М. І.,

ст.викл. кафедри теорії держави і права,

Львівський торговельно-економічний університет,

м. Львів.

ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄС

Анотація. Європейський Союз має правосуб'єктність і, таким чином, власний законний порядок, який є окремо від міжнародного права. Крім того, законодавство ЄС має прямо чи опосередковано вплив на закони своїх держав-членів та стає частиною правової системи кожної держави-члена. Законодавча система, як правило, ділиться на первинне законодавство (договори та загальні правові принципи), вторинне законодавство (на основі договорів) та додаткове право.

Стаття має на меті дати характеристику основних джерел законодавства ЄС. Аналіз джерел забезпечує розуміння їх характеру та обсягу та дозволяє запропонувати їх класифікацію:

- Договори ЄС, зокрема Договір про Європейський Союз (ЄС) та Договір про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС).

- Вторинне законодавство, прийняте відповідно до договорів ЄС.

- “М'яке законодавство”, що складається з незастосовних інструментів, які можуть бути застосовані, що може сприяти тлумаченню та / або застосуванню законодавства ЄС.

- Пов'язані договори між державами-членами.

- Міжнародні договори.

- Рішення Суду Європейського Союзу (який включає Загальний Суд).

- Загальні принципи права та основні права, на яких ґрунтуються конституційні закони держав-членів.

Загалом, договори і загальні принципи є вершиною ієрархії, і вони відомі як основне законодавство. Після набуття чинності Лісабонською угодою з 1 грудня 2009 року однакового значення отримав також Статут фундаментальних прав. Міжнародні угоди, укладені Європейським Союзом, підпорядковані первинному законодавству. Вторинне законодавство є наступним рівнем в ієрархії і діє лише тоді, коли це узгоджується з актами та угодами, які мають перевагу над ним.

Ключові слова: джерела права, Європейський Союз, договір, постанова, директива, рішення, постанова, держава — член ЄС, первинне право, вторинне право, міжнародна організація.

M. I. Holynska,

Ph.D. in Law (Ukraine), senior teacher,

Lviv Trade and Economic University, Lviv

SOURCES OF EU LAW

Abstract. The European Union has legal personality and as such its own legal order which is separate from international law. Furthermore, EU law has

direct or indirect effect on the laws of its Member States and becomes part of the legal system of each Member State. The European Union is in itself a source of law. The legal order is usually divided into primary legislation (the Treaties and general legal principles), secondary legislation (based on the Treaties) and supplementary law.

This article help you to understand better what are the sources of EU law. You should understand the nature and scope of the following sources of EU law:

- The EU Treaties, in particular the Treaty on European Union (TEU) and the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU).*
- Secondary legislation made under the EU Treaties.*
- “Soft law” comprising non-legally enforceable instruments, which may aid the interpretation and/or application of EU law.*
- Related Treaties made between the Member States.*
- International Treaties negotiated by the Union under powers conferred on it by the EU Treaties.*
- Decisions of the Court of Justice of the European Union (which includes the General Court).*
- General principles of law and fundamental rights upon which the constitutional laws of the Member States are based.*

In general, the Treaties and the general principles are at the top of the hierarchy, and are known as primary legislation. Following the entry into force of the Lisbon Treaty on 1 December 2009, the same value was also given to the Charter of Fundamental Rights. International agreements concluded by the European Union are subordinate to primary legislation. Secondary legislation is the next level down in the hierarchy and is valid only if it is consistent with the acts and agreements which have precedence over it.

Keywords: sources of law, European Union, treaty, regulation, directive, decision, resolution, EU member state, primary law, secondary law, international organization.

Постановка проблеми. Питання правотворення в такій організації, як ЄС є надзвичайно важливим та актуальним і для України, адже Україна докладає багато зусиль для вступу в ЄС. Одним із вирішальним факторів у цьому є приведення українського законодавства у відповідність до права ЄС. Для того, щоб краще зрозуміти що собою являє законодавча база ЄС та у якому напрямку повинен рухатись український законодавець, ми намагались детально розібратись в ієрархії та значенні джерел права ЄС.

Важливим є усвідомлення факту необхідності зміни та удосконалення українського законодавства. В умовах інтеграційних процесів важливим фактором розвитку держави є не тільки наявність та дотримання відповідного законодавства, також необхідною умовою стає укладення міжнародних договорів, які допомагають налагодити міжнародні взаємовідносини, котрі служать фундаментом для міжнародних зв'язків та сприяють швидшому економічному, політичному та правовому розвитку.

Аналіз останніх досліджень. Очевидно, що дане питання заслуговує на детальне вивчення, адже в період, коли Україна на шляху до євроінтеграції, ми повинні активно працювати для того, щоб зробити цей шлях легшим та швидшим. Багато хто з українських вчених присвятив увагу питанню джерел права ЄС, зокрема: Буроменський М. В., Яковюк І., Форманюк В. В., також іноземні вчені Lasok D., Horspool M. та ін. Насправді, система права ЄС є надзвичайно складною, і шлях України у напрямку гармонізації з правом ЄС потребує ретельної підготовки. Про адаптацію законодавства та вступ України в ЄС говориться давно, зокрема, відповідно до умов визначених на Копенгагенському саміті Європейської Ради у червні 1993 р., Україні потрібно підлаштувати законодавство до права Європейського Союзу, яке не зводиться лише до законодавства ЄС, а включає спільні принципи, цінності та правову культуру.

Головною метою державної політики було, є і буде створення передумов та здійснення реальних кроків для вступу до Європейського Союзу і послідовне запровадження в життя європейської моделі розвитку загалом.

Постановка завдання. Розкрити зміст правової системи ЄС, джерела права, становлення правотворення в ЄС, вплив союзу на законодавство держав — членів, а також проаналізувати адаптацію українського законодавства до права ЄС.

Виклад основного матеріалу. Очевидним є той факт, що джерельна база ЄС є багатогранною та складною. Це й не дивно, адже до складу Союзу входить 28 країн, кожен погодиться, щоб організувати управління та порядок в такому об'єднанні потрібна якісна та чітка правова система, яка регулюватиме усі сфери функціонування Союзу та взаємодію як громадян всередині так і стосунки з іншими країнами, які не є членами ЄС, або з іншими міжнародними організаціями.

Окрім своєї складності питання джерел права ЄС є надзвичайно цікавим, для юристів, які цікавляться нормотворенням варто вникнути у процес укладення договорів, винесення постанов та прийняття рішень в ЄС. Основними джерелами права ЄС є два договори: договір про ЄС та договір про функціонування ЄС. У цих договорах закріплені мета та цілі Союзу, зокрема: Союз *засновано* на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права та поваги до прав людини, зокрема осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для всіх держав-членів у суспільстві, де панує плюралізм, недискримінація, толерантність, правосуддя, солідарність та рівність жінок і чоловіків.

Мета Союзу — підтримувати мир, свої цінності та добробут своїх народів.

Союз *надає* своїм громадянам простір свободи, безпеки й правосуддя без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб разом з належними заходами, пов'язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та попередженням і боротьбою зі злочинністю.

Союз *засновує* внутрішній ринок. Союз функціонує заради сталого розвитку Європи, що ґрунтується на збалансованому економічному зростанні та цінній стабільності, конкурентоспроможній соціальній ринковій економіці, спрямованій на цілковиту зайнятість та соціальний прогрес, та високому рівні захисту і дедалі кращому стані довкілля. Союз сприяє науково-технічному прогресові.

Союз *бореться* проти соціального вилучення та дискримінації, підтримує соціальну справедливість та захист, рівність жінок і чоловіків, зв'язок між поколіннями, захист прав дитини.

Союз *підтримує* економічну, соціальну та територіальну єдність держав-членів та солідарність між ними.

Союз *поважає* своє багате культурне та мовне розмаїття й забезпечує захист та подальше збагачення культурної спадщини Європи.

Союз *засновує* економічний та валютний союз, валютою якого є євро.

У своїх відносинах зі світом Союз *підтримує та поширює* свої цінності та інтереси, сприяє захисту своїх громадян. Союз *підтримує* мир, безпеку та сталий розвиток планети, солідарність та взаємну повагу народів, вільну справедливу торгівлю, викорінення бідності та захист прав людини, зокрема прав дитини, а також суворе дотримання й розвиток міжнародного права, зокрема дотримання принципів Статуту ООН [1].

Відзначимо, що усі нормативно-правові акти, які приймаються ЄС публікуються в його Офіційному журналі. Офіційний журнал Європейського союзу (англ. Official Journal of the European Union) — урядовий бюлетень Європейського союзу. Він публікується з початку Ніццького Договору, який набув чинності 1 лютого 2003 року. Публікується на 24 офіційних мовах держав-членів. Тільки правові акти, опубліковані в офіційному журналі, мають обов'язкову силу.

Журнал замінив собою Офіційний журнал Європейського об'єднання вугілля і сталі, що публікувався з 30 грудня 1952 року, який, у свою чергу, був перейменований в Офіційний журнал Європейських співтовариств з утворенням Європейських співтовариств, перш ніж приймати свою поточну назву зі створенням Європейського союзу.

Офіційний журнал включає в себе дві пов'язані серії і одну додаткову:

серія L містить законодавство ЄС, в тому числі директиви, рішення, рекомендації та думки;

серія C містить доповіді та повідомлення, включаючи рішення Європейського суду і Суду загальної юрисдикції (раніше відомого як Суд першої інстанції);

додаткова серія S містять запрошення для участі в тендері (див.: Урядові закупівлі в Європейському союзі) [2].

Тепер охарактеризуємо перелічені вище нормативно-правові акти: постанови, директиви, рішення ЄС.

Постанова — це нормативно-правовий акт Європейського Союзу [5], який підлягає негайному виконанню як закон в усіх державах-учасниках одночасно.[4, 6]. Постанови відрізняються від директив, як мінімум за

принципами їх транспонування у національне законодавство держав. Постанови приймаються шляхом різних законодавчих процедур, залежно від сфери їх застосування.

У статті 288 Договору Європейського Союзу встановлено: "...Постанова має бути призначена для загального застосування. Вона має бути повністю обов'язковою та прямо застосовуватися в усіх Державах-Учасницях" [3].

Директива на відміну від постанови чи рішення, не має прямої дії, запроваджується через національне законодавство. Вона зобов'язує державу-члена у певний термін вжити заходів, спрямованих на досягнення визначених у ній цілей. Директиви — підпорядкований інструмент, вони повинні відображувати положення договорів, але вони так само, як і договори, мають верховенство над національним правом. Тому, якщо якась країна-член не запровадила вчасно відповідну директиву до національного законодавства, вона однаково має силу закону в цій країні, і її порушення може бути оскаржено в Суді ЄС.

Рішення ЄС це акти індивідуального, а не загального характеру. Вони є обов'язковими для своїх адресатів та стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. Адресатом може бути не тільки держава, але й певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи.

Про те, які є серії в Офіційному журналі ЄС ми вже писали, ще наголосимо на порядку публікування та набуття чинності цих актів. Відповідно до ст. 297 ДФЄС в Офіційному журналі Європейського Союзу в обов'язковому порядку повинні публікуватися тексти всіх законодавчих актів ЄС. Законодавчі акти вступають в силу в день, який ними встановлений або (якщо такий день не вказано) на двадцятий день після їх опублікування. Аналогічне правило встановлено і для незаконодавчих актів у формі регламентів і директив, що поширюють дію на всі держави-члени, і рішень, крім індивідуальних рішень, що мають конкретного адресата (наприклад, рішень Комісії про накладення штрафів на підприємства).

Додаткові обов'язки по опублікуванню встановлені в Регламенті (ЄС) № 1049/2001 Європейського парламенту і Ради від 30 травня 2001 року про доступ громадськості до документів Європейського Парламенту, Ради та Комісії [7, ст. 15], а також у внутрішньому регламенті Ради ЄС [8, ст. 13].

Відповідно до цих документів опублікуванню в Офіційному журналі ЄС також підлягають міжнародні угоди Союзу з третіми країнами і міжнародними організаціями. Однак за рішенням Ради ЄС (інституту, уповноваженого укладати міжнародні угоди від імені Союзу) деякі угоди з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки можуть бути оголошені надсекретними, секретними або конфіденційними документами і не публікуватися в Офіційному журналі (зокрема, з мотивів суспільної безпеки, оборони). Так, в Офіційному журналі були опубліковані угоди про військове співробітництво між ЄС і НАТО (угоди "Берлін плюс" 2002–2003 рр.).

Відповідно до Регламенту (ЄС) № 1049/2001 “по можливості” в Офіційному журналі повинні публікуватися всі інші правові акти Союзу, тобто незаконодавчі директиви, які поширюють дію не на всі країни-члени, і рішення, адресовані конкретним суб’єктам, а також рекомендаційні акти (рекомендації та висновки).

Крім того, Рада ЄС відповідно до свого внутрішнього регламенту також може публікувати в Офіційному журналі власні рішення з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки та документи, ухвалені ним в формі актів *sui generis*, наприклад, укладення (*conclusions*) і резолюції.

Європейський центральний банк в кожному конкретному випадку приймає рішення про те, чи слід публікувати в Офіційному журналі Європейського Союзу його акти як орієнтири та інструкції.

У даній статі максимально лаконічно описана суть джерельної бази ЄС, як бачимо, вона є досить складною та об’ємною. Тепер, хотілося б сказати пару слів про адаптацію українського законодавства до права ЄС. Перш за все адаптація українського законодавства до законодавства ЄС відбувається одночасно з правовою реформою в Україні. Держава має оновити законодавство, відповідно до міжнародних принципів і стандартів, оскільки до цього часу в її правовій базі зазначених принципів і стандартів не було. Чинна законодавча база України є суперечливою, нестабільною, а тому недосконалою. Однак ЄС особливого значення надають саме якості правових актів. Рада ЄС прийняла спеціальне рішення з приводу правил їх підготовки, за якими правовий акт має бути: чітким, без надмірного застосування скорочень, не містити жаргонних висловів, надто довгих фраз, незрозумілих посилань на інші тексти, що ускладнюють його читання. Україні також потрібно враховувати економічні, політичні та соціальні наслідки прийняття відповідних актів законодавства, адаптованих до вимог законодавства ЄС.

Висновки: У даній статті здійснено стислий виклад існуючих джерел права ЄС та дотично проаналізовано взаємовідносини між українським законодавством та законодавством ЄС. Окреслений напрям дослідження є надзвичайно об’ємним та не може поміститись в одну статтю, відповідно потребує більш детального аналізу системи права ЄС та щодо реформ у сфері права, які варто здійснити в Україні у напрямку євроінтеграції. Ми повинні усвідомлювати, що адаптація законодавства України — це перший етап тривалого процесу наближення національної системи права, включаючи також правову культуру, доктрину та судову і адміністративну практику, до системи права Європейського Союзу відповідно до критеріїв, що висувуються Європейським Союзом щодо держав, які мають намір приєднатися до нього. Виходячи саме з такого розуміння, процес адаптації має охоплювати як нормотворення, так і нормозастосування і бути обов’язковим для всіх органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Література:

1. Електронний ресурс — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>

2. Электронный ресурс — Режим доступа: https://ru.wikipedia.org/wiki/Официальный_журнал_Европейского_союза
3. Электронный ресурс — Режим доступа: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>
4. Christine Fretten; Vaughne Miller (2005-07-21). The European Union: a guide to terminology procedures and sources (pdf). UK House Of Commons Library, International Affairs and Defence Section. с. 8. Standard Note: SN/IA/3689. Прочитовано 2009-09-03. «Both the Council of Ministers and the Commission are empowered under the EC Treaty to make laws.»
5. Nanda, Ved P. (1996). У Folsom, Ralph Haughwout; Lake, Ralph B. European Union law after Maastricht: a practical guide for lawyers outside the common market. The Hague: Kluwer. с. 5. «The Union has two primary types of legislative acts, directives and regulations»
6. Steiner, Josephine; Woods, Lorna; Twigg-Flesner, Christian (2006). EU Law (вид. 9th). Oxford: Oxford University Press. с. 56–60. ISBN 978-0-19-927959-3
7. JO L 145 du 31.05.2001. P. 43.
8. JO L 325 du 11.12.2009. P. 35.

References:

1. An online resource — access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>
2. An online resource — access: https://ru.wikipedia.org/wiki/Официальный_журнал_Европейского_союза
3. An online resource — access: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=OJ:C:2008:115:TOC>
4. Christine Fretten; Vaughne Miller (2005-07-21). The European Union: a guide to terminology procedures and sources (pdf). UK House Of Commons Library, International Affairs and Defence Section. с. 8. Standard Note: SN/IA/3689. Прочитовано 2009-09-03. «Both the Council of Ministers and the Commission are empowered under the EC Treaty to make laws.»
5. Nanda, Ved P. (1996). У Folsom, Ralph Haughwout; Lake, Ralph B. European Union law after Maastricht: a practical guide for lawyers outside the common market. The Hague: Kluwer. с. 5. «The Union has two primary types of legislative acts, directives and regulations»
6. Steiner, Josephine; Woods, Lorna; Twigg-Flesner, Christian (2006). EU Law (вид. 9th). Oxford: Oxford University Press. с. 56–60. ISBN 978-0-19-927959-3
7. JO L 145 du 31.05.2001. P. 43.
8. JO L 325 du 11.12.2009. P. 35.