

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ДЖЕРЕЛО АДМІНІСТРАТИВНО-ГОСПОДАРСЬКОГО ПРАВА

Статтю присвячено з'ясуванню питання про можливість зарахування до джерел адміністративно-господарського права правових актів Європейського Союзу. Розглянуто систему правових актів ЄС та наведено перелік актів, що становлять джерельну базу вітчизняного адміністративно-господарського права.

Ключові слова: право, правові акти, Європейський Союз, адміністративно-господарське право.



**Петров
Євген Вікторович**

кандидат юридичних наук, доцент, завідувач кафедри цивільно-правових дисциплін Донецького юридичного інституту МВС України

Розширення Європейського Союзу (далі – ЄС), як зазначено у Плані дій Україна – Європейський Союз, зумовлене історичними змінами політичних, географічних та економічних умов для України та ЄС. Сьогодні ЄС та Україна мають спільний кордон і як безпосередні сусіди будуть посилювати політичний та економічний взаємозв'язок. Розширення дає можливість для України та ЄС розвивати якомога тісніші відносини, що виходитимуть поза рамки співробітництва до поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. З огляду на це перед Українською державою, органами державної влади постає багато завдань, розв'язання яких є необхідною передумовою входження до складу ЄС. На сьогодні в цій сфері вже зроблено чимало. Ухвалено низку законодавчих актів, зокрема закони України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» тощо, укази Президента України «Про Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів Європейського Союзу» та постанови Кабінету Міністрів України «Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», «Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну

раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу»; створено державні інституції, покликані реалізувати положення названих нормативних актів, розпочато проведення широкомасштабних інформаційних проєктів тощо.

Проте чимало із запланованого залишається ще нереалізованим або незавершеним – значна кількість організаційних, нормативних, наукових тощо проблем потребують свого розв’язання. Однією з них є перегляд ставлення української правової спільноти до законодавства ЄС. Йдеться, зокрема, про те, що, на жаль, аж ніяк не в усіх випадках правові акти ЄС розглядають як джерела українського права, що істотно сповільнює процес євроінтеграції. Такий стан справ характерний для більшості сфер вітчизняного правового регулювання. Для прикладу, система джерел українського адміністративного права на цей час будується так: закони України; постанови Верховної Ради України; укази Президента України; акти Кабінету Міністрів України; накази міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; нормативно-правові акти Верховної Ради і Ради міністрів Автономної Республіки Крим; акти місцевих державних адміністрацій; рішення місцевих рад; акти органів управління державних підприємств, установ, організацій; міжнародні угоди (договори) України та міжнародно-правові акти, що ратифіковані Верховною Радою України [1, с. 142-147].

Як бачимо, серед означених джерел українського адміністративного права місця правовим актам ЄС не знайшлося. Пояснити це можна ототожненням правових актів ЄС із міжнародно-правовими актами, що, однак, є не зовсім правильним підходом, позаяк зазначені правові утворення, з одного боку, відрізняються за територію своєї дії, а з іншого – є принципово різними з огляду на мету їх ухвалення. Право ЄС, як слушно наголошено в літературі [2, с. 10], не вписується в загальноприйнятій класифікації права, позаяк воно поєднує ознаки як міжнародного, так і національного права, але існує як відокремлений від них правовий порядок. Право ЄС є одночасно публічним та приватним, матеріальним та процесуальним, сформульованим у нормативно-правових актах, а також у рішеннях Суду ЄС, усі з яких тісно пов’язані з метою утворення ЄС.

Зважаючи на викладене, надзвичайної наукової актуальності, а також практичної значущості набувають наукові дослідження, присвячені вивченню питань взаємодії, існування та взаємопроникнення правових актів ЄС та України. Зазначена проблематика була предметом наукових пошуків багатьох учених, зокрема І. Арістової, В. Баштанника, І. Бондаренка, О. Будьби, Н. Гончарук, Н. Железняк, М. Курка, Є. Пономаренка, К. Рудой, Т. Чумак, однак автори у своїх працях не розглядали питання місця права ЄС у системі джерел адміністративно-господарського права. Саме цей аспект

проблеми ми й спробуємо розглянути у цій статті.

Насамперед вважаємо за потрібне проаналізувати особливості виникнення права ЄС; коротко окреслити систему джерел права ЄС і визначити ті з них, які можуть бути включені до переліку джерел адміністративно-господарського права.

Як відомо, ЄС заснований на базі Європейського Економічного Співтовариства, спрямованого на створення спільного ринку. Для досягнення цієї мети потрібно було єдине законодавство, яке б дозволяло країнам-членам вільно функціонувати на спільному ринку товарів, послуг та капіталів. Розроблення такого законодавства у теорії та практиці дістало назву гармонізації законодавства, яка полягає у приведенні норм національного права країн – членів європейських інтеграційних організацій у відповідність до вимог права ЄС [3].

Як уже було зазначено, метою гармонізації на рівні ЄС є створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку; вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку. Основоположні свободи, як стверджують німецькі вчені, є свободами ринку: вільний обмін товарами, свобода пересування найманих працівників, свобода надання послуг і вільне переміщення капіталів – саме вони визначають усі адміністративні дії та мислення. Органи публічної адміністрації діють як органи нагляду

та регулювання, передусім як органи публічного адміністрування економіки. Зовсім не випадково, продовжують вони, нагляд за дотриманням антимонопольного законодавства та нагляд за наданням субвенцій належать до найважливіших сфер, у яких Співтовариства уповноважені здійснювати власне публічне адміністрування відповідно до Договорів про заснування Європейських Співтовариств [4, с. 42 - 43].

Цей висновок є свого роду орієнтиром для майбутніх членів ЄС, які повинні розпочати адаптацію національного законодавства до законодавства ЄС саме в зазначеному напрямі. І, як ми розуміємо, йдеться не про що інше, як про адміністративно-господарське законодавство, з якого фактично і має бути розпочата адаптація українського законодавства до законодавства ЄС. Цей висновок може бути підтверджений, зокрема, положеннями розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5], де наголошено, що на першому етапі виконання програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є такі: митне право; законодавство про компанії; банківське право; бухгалтерський облік компаній; податки, включаючи непрямі; інтелектуальна власність; охорона праці; фінансові послуги; правила конкуренції; державні закупівлі; охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин; довілля; захист прав споживачів; технічні правила і

стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. Отже, як бачимо, значна кількість указаних сфер повністю або частково підпадає під регулятивний вплив норм адміністративно-господарського права. З цього випливає, що перед Україною стоїть подвійне завдання. Необхідно узгодити вітчизняні правові акти взагалі та адміністративно-правові акти, які регулюють відносини публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, зокрема відповідними нормативними актами ЄС та, по-друге, розробити нові правові акти виключно з урахуванням та у межах вимог законодавства ЄС. Принагідно відзначимо, що під правовими актами у цьому випадку розуміються не лише закони, а й підзаконні нормативні акти, які також мають відповідати *acquis communautaire* [6].

Таким чином, правотворча та правозастосовна діяльність, яку здійснюють у сферах, що становлять предмет правового регулювання адміністративно-господарського права, має ґрунтуватися на вимогах та положеннях правових актів ЄС. Проте необхідно наголосити, що право ЄС має два рівні: первинний та вторинний. Первинне право є ієрархічно вищим, вторинне – похідним. Первинне право встановлює критерії дійсності останнього. Виходячи з цього, як джерело адміністративно-господарського права мають бути виділені спочатку джерела первинного права, а потім – вторинного.

До первинних джерел права ЄС, які є джерелами українського адміністративно-господарського права, необхідно віднести:

1) *установчі договори:*

– Договір про заснування Європейського Співтовариства Вугілля і Сталі від 18 квітня 1951 р.;

– Договір про заснування Європейського Співтовариства Атомної Енергії від 25 березня 1957 р. з додатками і протоколами, які доповнюють договори;

– Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 25 березня 1957 р.;

– Конвенція про деякі інститути, спільні для Європейських Співтовариств (1957);

– Договір про злиття (1965);

– Люксембурзький Договір про бюджетні питання (1970);

– Перший Договір про приєднання і його додатки (1972);

– Другий Бюджетний договір (1975);

– Акт Ради про прямі вибори до Європейського Парламенту (1976);

– Другий Договір про приєднання і додатки (1979);

– Третій Договір про приєднання і додатки (1985);

– Єдиний Європейський Акт (1986);

– Маастрихтський договір про Європейський Союз (1992) з його протоколами і деклараціями;

– Четвертий Договір про приєднання (1994);

– Амстердамський договір про Європейський Союз з його протоколами і деклараціями (1997);

– Ніццький Договір 2001 р.;

– П'ятий Договір про приєднання (2004);

2) *договір про заснування Конституції для Європи (Конституція ЄС) від 29 жовтня 2004 р.;*

3) *конвенції між державами-членами*:

– Конвенція про юрисдикцію та виконання судових рішень із цивільних і комерційних питань;

– Конвенція про право, що застосовується до контрактних зобов'язань;

– Конвенція про взаємне визнання компаній;

– Конвенція про європейський патент для спільного ринку;

– Конвенція про уникнення подвійного оподаткування.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій Співтовариства:

1) *регламенти* – нормативно-правові акти загального характеру. Вони є обов'язковими у всіх своїх елементах для всіх суб'єктів права ЄС і є актами прямої дії, тобто підлягають застосуванню владою і судовими органами усіх держав – членів незалежно від того, чи виступала певна держава за їх ухвалення. Всі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу – «Journal official» – і набирають чинності, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після опублікування. Це, приміром:

– Регламент (ЄС) № 853/2004 Європейського Парламенту і Ради від 29 квітня 2004 р., що встановлює спеціальні гігієнічні правила для харчових продуктів тваринного походження;

– Регламент Комісії (Євроатом) № 944/89 від 12 квітня 1989 р., яким встановлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів хар-

чування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

2) *директиви*. Їхня головна відмінність від регламенту в тому, що в директиві зазвичай вказуються мета й результати, які повинні бути досягнуті, однак національній владі надається право самій визначати, в якій формі чи за допомогою яких процедур і механізмів ця мета може бути досягнута. Директиви, таким чином, сполучають державу тільки в тому, що стосується досягнення передбачених результатів. Прикладами таких правових актів можуть бути:

– Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 р., що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;

– Директива Ради 93/36/ЄЕС від 14 червня 1993 р. щодо процедур координування укладання державних контрактів на постачання товарів;

– Директива Ради від 21 грудня 1989 р. про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС).

3) *рішення Ради або ЄК*. Їх відмінна риса полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони здебільшого стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. До того ж, адресатом не обов'язково повинна виступати

держава, це можуть бути певні категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи. За загальним правилом, рішення нотифікуються (повідомляються) тим суб'єктам, яких вони безпосередньо стосуються і котрі виступають як виконавці відповідних розпоряджень. Такими правовими актами є, зокрема:

– Рішення Комісії від 22 грудня 1972 р. про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку (ОВ L 297, 30/12/1972, С. 0045 – 0047)

– Рішення Комісії від 26 травня 1987 р. про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/СЕС) (ОВ L 185, 16.8.1971, С. 15) тощо.

Окрім вищезгаданих правових актів, є багато інших документів, схвалюваних інституціями Співтовариства, наприклад, меморандуми, повідомлення, обговорення, програми, керівні вказівки. Ці недоговірні акти описують різноманітні заходи та процеси, які відбуваються у Співтоваристві. Однак вони можуть мати обов'язкову юридичну силу, якщо, незважаючи на свою назву, вони відповідають критеріям, передбаченим Договором для обов'язкових правових актів [2, с. 27], а тому теж будуть визнані джерелами адміністративно-господарського права.

Принагідно зауважимо, що процес зближення систем адміністративного права як країн – членів ЄС, так й держав, які претендують на вступ до ЄС, дістав в літературі назву європеїзації адміністративного права, результатом якої має стати

розбудова європейського адміністративного права, котре, слід наголосити, вже сьогодні набуло досить чітких контурів [7]. Зазначене правове утворення розвивається у двох основних напрямках: відбувається формування загального та особливого європейського адміністративного права. Перше з зазначених правових утворень об'єднує в своїх межах законодавство про організацію органів публічної адміністрації та вчення про джерела права, юридичні форми адміністративних дій, вчення про наслідки помилок, загальні принципи права, адміністративну процедуру і, нарешті, модель адміністративно-правового захисту. Що ж до особливого європейського адміністративного права, то воно формується в ракурсі створення єдиних правил функціонування національних публічних адміністрацій в окремих сферах – економіки, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення громадського порядку тощо.

Розглянуті тенденції обов'язково варто враховувати як українському законодавцю, так і вченим, і орієнтуватися на зазначені джерела у процесі розроблення вітчизняних правових актів та їх аналізу. Взаємодія та залежність українського законодавства від законодавства ЄС на сьогодні вже є настільки міцними, що мова про національне законодавство має розпочинатися з відповіді на питання про його узгодженість з відповідними правовими актами ЄС, зокрема й у сфері публічного управління економікою.

Список використаних джерел:

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник : у 2 тт. / ред. колегія: В. Б. Авер'янов (голова). – К. : Юридична думка, 2004. – Т. 1. Заг. частина. – 2004. – 584 с.
2. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : «Слово», 2005. – 320 с.
3. Муравйов В. Правові засади гармонізації законодавства в Європейському Союзі / В. Муравйов // Право України. – 2002. – № 7. – С. 114–119.
4. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн ; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2 – ге вид., перероб. та доп. – К. : К.І.С., 2009. – 552 с.
5. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу : Закон України від 18 березня 2004 р. № 1629–IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.
6. Орісюк Л. Відповідність нормативно-правового акта основним засадам Європейського Союзу / Л. Орісюк // Аналітика. – 2007. – № 1. – С. 29–30.
7. Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase: Systembildung – Disziplinierung – Internationalisierung. Die Verwaltung. Beiheft 10 / Peter Axer, Bernd Grzeszick, Wolfgang Kahl, Ute Mager, Ekkehart Reimer Vol. 10 of Verwaltung : Beiheft Die Verwaltung Duncker & Humblot GmbH, 2010. – 303 p.

Петров Е. В. Право Европейского Союза как источник административно-хозяйственного права.

Статья посвящена изучению вопроса о возможности зачисления к источникам административно-хозяйственного права правовых актов ЕС. Рассматривается система правовых актов ЕС, приводятся примеры актов, которые составляют базу источников административно-хозяйственного права.

Ключевые слова: право, правовые акты, Европейский Союз, административно-хозяйственное право.

Petrov E. V. Law of the European Union as a Source of Administrative and Commercial Law.

The article deals with the issue of admission to the sources of administrative and commercial law regulations of the European Union. The author analyses the system of the EU legal acts and provides some examples of the EU legal acts that constitute the base of sources of administrative and commercial law.

Keywords: law, legal acts of the European Union, the administrative and commercial law.

Стаття надійшла до редакції 21.11.2012