

УДК 341.17

DOI <https://doi.org/10.24144/2788-6018.2021.04.63>

## ДО ПИТАННЯ ПРАВОЗАСТОСУВАННЯ НОРМ ПРАВОВИХ АКТИВ КОМІСІЇ ЄС НАЦІОНАЛЬНИМИ СУДАМИ УКРАЇНИ

**Отенко П.В.,***аспірант кафедри міжнародного права**Національного юридичного університету ім. Ярослава Мудрого**<https://orcid.org/0000-0002-3629-7008>*

### **Отенко П.В. До питання правозастосування норм правових актів Комісії ЄС національними судами України.**

Наукова стаття присвячена аналізу поточного стану правозастосування норм правових актів Комісії ЄС судовими органами України. Визначено, що наразі відсутній чітко визначений юридичний обов'язок у національних судових органів та органів державної влади застосовувати норми *acquis* ЄС. Однак, беручи до уваги положення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, процес ефективного приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС неможливий без активної правозастосовної діяльності національних судових органів норм *acquis* ЄС. Аналіз релевантної практики Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції підтверджує тезу про те, що рівень правозастосування норм правових актів Комісії ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є достатньо низьким з декількох причин. Виокремлена проблема відсутності на доктринальному та законодавчому рівнях єдиного підходу щодо можливості створення відповідними нормами Угоди про асоціацію між Україною та ЄС прямої дії для фізичних та юридичних осіб під час розгляду судами відповідних спорів. Визначено, що основною проблемою, з якою стикаються судді Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції, яка зумовлює низький рівень правозастосування норм правових актів Комісії ЄС та Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, є відсутність чітко визначеної юридичної підстави, яка має забезпечувати безперешкодне застосування норм вторинного законодавства ЄС під час розгляду спорів, предметом яких виступають сфери, передбачені положеннями Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, особливо у випадку виникнення колізії між нормами національного законодавства та чинними нормами вторинного законодавства ЄС. Підсумовуючи, автор стверджує, що окреслені проблеми можна вирішити шляхом розробки та прийняття Верховною Радою України нормативно-правового акта, в якому має бути чітко визначені підстави та порядок застосування судовими органами норм Угоди про асоціацію між Україною та ЄС та вторинного законодавства ЄС.

**Ключові слова:** внутрішній правопорядок, вторинне законодавство ЄС, імплементація, Угода про асоціацію, пряма дія, *acquis* ЄС, Комісія ЄС.

### **Otenko P.V. To the issue of legal enforcement of provisions of legal acts of the Commission of the EU by national courts of Ukraine.**

The scientific article is devoted to the analysis of actual state of legal enforcement of provisions of legal acts of the Commission of the EU by judicial bodies of Ukraine. It is specified that explicit legal obligation conferred on national Ukrainian judicial and other national state bodies to apply provisions of the EU's *acquis* is absent at all. Nevertheless, taking into account provisions of the Association agreement between Ukraine and the EU, an effective adaptation of valid and future Ukrainian legislation in line with requirements of the EU's *acquis* is impossible without an active legal enforcement activity of Ukrainian courts. Analysis of the relevant practice of the Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction showed that current legal enforcement level of provisions which are contained in legal acts of the Commission of the EU and Association agreement between Ukraine and the EU is unsatisfied due to the several reasons. The problem of absence of the common approach both on doctrinal and legislative levels regarding the possibility of provisions of the Association agreement between Ukraine and the EU to create direct effect for individuals and legal entities has a negative impact on the legal enforcement level of provisions of legal acts of the Commission of the EU. It is emphasized that one of the main problems of judges of the Constitutional Court of Ukraine and courts of general jurisdiction which causes insufficient legal enforcement level of legal acts of the Commission of the EU and Association agreement between Ukraine and the EU is considered to be the absence of an explicit legal basis that provide judges with an opportunity to freely apply provisions of the EU secondary legislation when legal disputes arise, especially in the event of conflict between provisions of national legislation and valid provisions of the EU secondary

legislation. Summarizing, the author believes that it is possible to solve the mentioned-above problems when Verkhovna Rada of Ukraine drafts and enacts legal act that will explicitly specify legal basis and legal mechanisms for courts to apply provisions of the Association Agreement between Ukraine and the EU and the EU secondary legislation.

**Key words:** internal legal order, EU secondary legislation, implementation, Association agreement, direct effect, EU's *acquis*, Commission of the EU.

**Постановка проблеми.** Статтею 49 Договору про Європейський Союз визначено, що кожна Європейська держава, яка поважає цінності, визначені статтею 2 Договору та бере на себе зобов'язання втілювати їх у життя, може подати заяву для набуття членства в Союзі [1].

З метою набуття відповідною державою статусу повноправного члена в ЄС необхідно досягнути стану, при якому політико-правова системи такої держави буде відповідати, зокрема, третьому Копенгагенському критерію, який було вперше офіційно визначено Європейською Радою під час офіційної зустрічі в Копенгагені в 1993 р. та в подальшому розширено в 1995 р.

Одним із важливих складових елементів третього Копенгагенського критерію виступає, зокрема, спроможність відповідної держави-кандидата ефективно імплементувати *acquis* ЄС до свого національного законодавства шляхом здійснення активної правозастосовної діяльності з боку національних адміністративних та судових органів [2].

Україна на сьогоднішній день не є повноправним членом ЄС, тому обов'язок із застосування норм джерел вторинного законодавства ЄС, зокрема, норм правових актів Комісії ЄС, відсутній. Відсутнє також зовнішнє відображення такого обов'язку на міжнародному, регіональному та національному рівнях. Незважаючи на це, у зв'язку з підписанням та набранням чинності у повному обсязі 01.09.2017 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (надалі – Угода про асоціацію), Україна отримала статус «асоційованої держави» та взяла на себе зобов'язання привести своє чинне та майбутнє законодавство у відповідність до *acquis* ЄС.

Таким чином, беручи до уваги активну зовнішню та внутрішню політику України щодо набуття статусу повноправного члена в ЄС, питання правозастосування норм правових актів Комісії ЄС національними судами є актуальною та вкрай важливою.

**Стан опрацювання цієї проблематики.** Питання імплементації положень *acquis* ЄС до внутрішнього правопорядку держав крізь призму правозастосування положень *acquis* ЄС виступало предметом наукових досліджень таких вітчизняних та зарубіжних науковців як Д. Галушко, І. Яковюк, Н. Сюр, О. Попова, Р. Мельник, В. Бевзенко, І. Брацюк, В. Чайковська, Г. ван Дер Лоо, Т. Аквледіані, М. Матіажа, С. Родін, та інших.

Однак, незважаючи на наявність достатньо великого масиву наукових досліджень, загальна характеристика стану правозастосування судовими органами України норм правових актів Комісії ЄС та виявлення проблем, з якими стикаються судові органи України під час правозастосування норм правових актів Комісії ЄС не були предметом досліджень зазначених вище вітчизняних та зарубіжних науковців.

**Метою даної статті** є здійснення поточного аналізу стану правозастосування судовими органами України норм правових актів Комісії ЄС, з'ясування проблем, з якими стикаються українські судді під час правозастосування норм правових актів Комісії ЄС та розроблення пропозицій для ефективного вирішення окреслених проблем.

**Виклад основного матеріалу.** Процес приведення українського законодавства у відповідність до положень *acquis* ЄС зокрема, норм правових актів Комісії ЄС, включає в себе не тільки нормативне приведення чинного та майбутнього законодавства України у відповідність до *acquis* ЄС, але також передбачає ефективне правозастосування положень *acquis* ЄС судовими органами та органами державної влади, а також здійснення судами активної інтерпретації національного законодавства відповідно до принципів та правових стандартів ЄС. Третій Копенгагенський критерій включає в себе обов'язок відповідної держави створити інституційні та правові передумови для належного застосування та імплементації *acquis communautaire* (*acquis* ЄС).

Д. Галушко зазначає, що одним із базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС виступає тлумачення норм вітчизняного законодавства в дусі норм права ЄС не тільки під час правотворення, але й під час правозастосування [3, с. 156-157].

І. Яковюк виділяє два окремі аспекти адаптації законодавства України до *acquis* ЄС: формальний, який передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire* (*acquis* ЄС), та практичний, який полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства. Він також погоджується із думкою Н. Сюр, що адаптація законодавства до *acquis* ЄС – це послідовний процес наближення правової системи держави, включаючи законодавство, пра-

вотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування, до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висувуються Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися [4, с. 46].

Г. ван Дер Лоо та Т. Аквледінані зазначають, що не дивлячись на той факт, що положення Угоди про асоціацію не ґрунтуються на принципі гомогенності, надзвичайно важливого значення має те, наскільки ефективно та правильно положення *acquis* ЄС інтерпретуються та застосовуються судовому органами держави, яка виступає стороною Угоди про асоціацію. [5, с. 6].

У своєму Білому листі «Про підготовку асоційованих держав Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Союзу» від 1995 р., Комісія Європейських Співтовариств підкреслила, що основною проблемою асоційованих держав під час здійснення наближення їх національного законодавства у сфері внутрішнього ринку виступає не законодавча апроксимація правових норм таких країн з *acquis communautaire*, а належна адаптація таких норм адміністративними, судовими інститутами та суспільством до такого стану, коли наближене законодавство буде працювати на практиці [6, с. 23]. Обов'язок застосовувати норми вторинного законодавства ЄС для України наразі відсутній. В преамбулі до Угоди про асоціацію лише визначено, що «Сторони зобов'язуються забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до *acquis* ЄС відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати її ефективне виконання» [7].

Не дивлячись на це, національні суди держав, які набули статусу «асоційованих» не позбавлені юридичної можливості застосовувати чинне *acquis* ЄС під час розгляду відповідних спорів.

З цього приводу М. Матаїжа зазначає, що взагалі не існує будь-яких перепон, які перешкоджають національним суддям здійснювати власну інтерпретацію чинного національного законодавства, вже адаптованого національного законодавства та положень Угоди про асоціацію з урахуванням чинного *acquis*, створюючи правове підґрунтя для застосування права ЄС у відповідній державі ще до її офіційного вступу до ЄС [8, с. 309-310].

С. Родін вважає, що національні суди асоційованих держав можуть без будь-яких перешкод здійснювати інтерпретацію національного законодавства у відповідності до угоди про асоціацію, беручи до уваги відповідне *acquis communautaire*, в тому числі, використовуючи актуальну практику Суду ЄС. [9, с. 95].

Одним із важливих складових елементів адаптації чинного та майбутнього українського законодавства до *acquis* ЄС виступає активне правозастосування норм *acquis* ЄС національними судами, зокрема, норм правових актів Комісії ЄС, а також активна інтерпретація українського законодавства у відповідності до основоположних принципів та норм права ЄС.

Однією з причин низького рівня правозастосування українськими судами норм *acquis* ЄС є відсутність на законодавчому та доктринальному рівнях єдиного підходу в питанні щодо наявності або відсутності у відповідних нормах Угоди про асоціацію прямої дії.

Так, В. Чайковська, І. Бенедисюк, О. Гумега, М. Доманська, Б. Львов, О. Марченко, В. Москаленко та Н. Пляс вважають, що норми Угоди про асоціацію позбавлені властивості самостійно створювати пряму дію та для цього потребують додаткових імплементаційних механізмів для створення такого ефекту [10, 11].

Варто також зазначити, що питання створення прямої дії відповідними нормами Угоди про асоціацію виступало предметом касаційного розгляду Верховного Суду. Так, Касаційний господарський суд у складі Верховного Суду у своїй постанові від 04.07.2019 р. у справі № 910/4947/18 зробив правовий висновок, що стаття 198 Угоди про асоціацію може застосовуватися як норма прямої дії, оскільки вона встановлює нові стандарти захисту прав інтелектуальної власності порівняно з чинним законодавством України [12].

Отже, у зв'язку із відсутністю єдиного підходу щодо можливості створення відповідними нормами Угоди про асоціацію прямої дії, норми Угоди про асоціацію, які повністю відтворюють зміст норм правових актів Комісії ЄС, не можуть бути застосовані фізичними та юридичними особами під час розгляду українськими судами та адміністративними органами справ, предметом розгляду яких виступають питання, які врегульовані положеннями Угоди про асоціацію.

Основною проблемою, з якою на сьогоднішній день стикаються національні суди є проблема правової невизначеності юридичної підстави відповідно до якої судді здійснюють застосування *acquis* ЄС.

Конституційний Суд України, який виступає органом конституційної юрисдикції в Україні, в мотивувальних частинах своїх рішень робив прямі посилання на відповідні норми вторинного законодавства ЄС лише двічі.

Першим є рішення Конституційного Суду України є рішення, яке було ухвалено суддями Конституційного Суду України у справі № 2/2007 від 12.06.2007 р., в межах якої розглядалося питання відповідності Конституції України (конституційності) відповідних норм Закону України «Про політичні партії в Україні». Під час обґрунтування свого рішення судді послалися на положення Регламенту (ЄС) № 2004/2003 Європейського парламенту та Ради Європейського Союзу «Про статус і фінансування по-

літичних партій на європейському рівні» від 04.11.2003 р [13]. Другим є рішення, яке було прийнято Конституційним Судом України за наслідком розгляду справи № 1-16/2007, в межах якої розглядалося питання конституційності змін до низки законодавчих актів України щодо встановлення граничного віку перебування особи на державній службі. В мотивувальній частині рішення Конституційного Суду України у справі № 1-16/2007 від 16.10.2007 р. були застосовані положення Директиви Ради ЄС 2000/78/ЄС від 27.11.2000 р. [14].

Аналіз змісту зазначених рішень підтверджує той факт, що судді Конституційного Суду України ніяким чином не обґрунтовували юридичну підставу, відповідно до якої були безпосередньо застосовані норми джерел вторинного законодавства ЄС.

Дещо протилежна ситуація склалася в судах загальної юрисдикції. Судді Верховного Суду, особливо Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду, активно застосовують положення Угоди про асоціацію, а в деяких випадках навіть вирішують питання відповідності чинних національних нормативно-правових актів положенням *acquis* ЄС та здійснюють власну інтерпретацію національних нормативно-правових актів відповідно до принципів та стандартів ЄС.

Наприклад, в межах справи № 640/8656/19 колегія суддів Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду розглядали касаційну скаргу фізичної особи про визнання протиправними та нечинними підзаконних нормативно-правових актів України у зв'язку із тим, що такі акти суперечать пункту «а» статті 3 Регламенту Комісії (ЄС) № 911/2004 від 29 квітня 2004 року щодо впровадження Регламенту (ЄС) № 1760/2000 Європейського Парламенту та Ради (ЄС). Не дивлячись на той факт, що судді чітко зазначили, що положення Регламенту Комісії ЄС № 911/2004 від 20.04.2004 р. не можуть бути застосовані в Україні, судді провели порівняльно-правовий аналіз відповідності оскаржуваних підзаконних нормативно-правових актів положенням Регламенту Комісії ЄС № 911/2004 від 20.04.2004 р. [15].

Іншим прикладом може слугувати постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 13.05.2021 р. у справі № 320/1445/20, в якій суд апеляційної інстанції застосував відповідні положення Угоди про асоціацію разом з рішенням Комісії ЄС № 2007/C83/01 під час вирішення питання протиправності рішення податкового органу [16].

У справі № 420/4162/20 Одеський окружний адміністративний суд досліджував питання протиправності постанови Держпродспоживслужби в Одеській області. В своєму рішенні суд зазначив, що беручи до уваги План заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, затверджений Постановою Кабінету Міністрів України № 1106 від 25.10.2017 року, положення Регламенту Комісії ЄС 37/2010 від 22.12.2009 р. можуть бути застосовані в даному випадку [17].

Аналіз релевантної судової практики щодо застосування норм Угоди про асоціацію та *acquis* ЄС дозволяє зробити висновок, що спільною проблемою суддів загальної юрисдикції та Конституційного Суду України виступає відсутність єдиної, чітко визначеної юридичної підстави, яка б наділяла їх правом безперешкодно здійснювати правозастосування норм вторинного законодавства ЄС під час розгляду спорів.

Беручи до уваги все зазначене вище, вважаю, що одним із можливих способів вирішення зазначених проблем є розробка та прийняття Верховною Радою України спеціального нормативно-правового акта про імплементацію Угоди про асоціацію, який має чітко визначити підстави та порядок застосування норм Угоди про асоціацію національними судами, а також визначити підстави, відповідно до яких норми *acquis* ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС, можуть бути застосовані в межах внутрішнього правопорядку України судовими та іншими державними органами.

**Висновки.** У зв'язку із набуттям чинності в повному обсязі 01.09.2017 р. Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським Співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала бажаний статус асоційованої держави. Разом із цим, Україна також взяла на себе зобов'язання привести своє чинне та майбутнє законодавство у відповідність до *acquis* ЄС.

Процес приведення українського законодавства у відповідність до *acquis* ЄС є складним та комплексним, що передбачає необхідність у створенні нормативних, інституційних та юридичних передумов для отримання статусу повноправного члена в ЄС.

Аналіз релевантної практики Конституційного Суду України та судів загальної юрисдикції дає змогу виокремити дві категорії проблем, які наразі існують у правозастосовній діяльності національних судових органів норм *acquis* ЄС.

Першою проблемою є відсутність єдиного підходу щодо можливості створення відповідними нормами Угоди про асоціацію прямої дії. Відповідно, норми Угоди про асоціацію, які повністю відтворюють зміст положень відповідних правових актів Комісії ЄС, не можуть бути використані фізичними та юри-

дичними особами під час розгляду українськими судами та іншими адміністративними органами справ, предметом розгляду яких виступають питання, які врегульовані положеннями Угоди про асоціацію.

Другою проблемою є відсутність єдиної, чітко визначеної юридичної підстави для правозастосування судами *acquis* ЄС, в тому числі, правових актів Комісії ЄС, під час розгляду спорів, предметом яких виступають сфери, визначені нормам Угоди про асоціацію у випадку наявності колізії між нормами національного законодавства та нормами вторинного законодавства ЄС.

Окреслені вище проблеми можна вирішити шляхом розробки та прийняття Верховною Радою України нормативно-правового акта, в якому має бути чітко визначені підстави та порядок застосування судовими органами норм Угоди про асоціацію та норм вторинного законодавства ЄС, зокрема, правових актів Комісії ЄС, в світлі взятих на себе Україною зобов'язань з адаптації чинного та майбутнього національного законодавства.

#### **СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:**

1. Consolidated version of the Treaty on European Union. OJ C 326, 26.10.2012, p. 13–390. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A12012M%2FTXT> (дата звернення: 14.09.2021).
2. Accession Criteria. European Commission – Enlargement – Accession criteria. URL: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/enlargement-policy/glossary/accession-criteria_en) (дата звернення: 14.09.2021).
3. Галушко Д. В. Взаимодействие права Европейского Союза с правом государств-членов и третьих стран: монография. Воронеж: Издательский дом ВГУ, 2018. 186 с.
4. Яковюк І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практик. Нац. акад. прав. наук України, НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування. 2012. № 1. С. 5–47.
5. Loo G., Akhvelidiani T. Catch me if you can: updating the Eastern partnership association agreements and DCFTAS. Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). 2018. p. 1-35.
6. White paper – preparation of the associated countries of Central and Eastern Europe for integration into the internal market of the Union. URL: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/56d29901-7861-448c-82d8-0d006ba61fc1> (дата звернення: 14.09.2021).
7. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергетики і їх державами-членами, з іншої сторони, від 21.03.2014 р. і від 27.06.2014 р. URL: [https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984\\_011#Text](https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_011#Text) (дата звернення: 14.09.2021).
8. Siniša R., Perišin T. Judicial application of International Law in Southeast Europe. Berlin: Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2015. 313 p.
9. Siniša R. Requirements of EU Membership and Legal Reform in Croatia. *Politička misao : časopis za politologiju*. 2001. Vol. 38, No. 5. P. 87–105.
10. Чайковська В. В. Про пряму дію Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом у правовій системі України. *Национальный юридический журнал: теория и практика*. 2015. No. 3. С. 109–113.
11. Бенедисюк І. М., Гумега О. В., Доманська М. Л., Львов Б. Ю. та ін. Посібник для суддів з інтелектуальної власності. Київ: К.І.С., 2018. 424 с.
12. Постанова Касаційного господарського суду у складі Верховного Суду від 04 липня 2019 р., судова справа № 910/4947/18. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/82858256> (дата звернення: 14.09.2021).
13. Рішення Конституційного Суду України від 12.06.2007 р., судова справа № 1-2/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v002p710-07#Text> (дата звернення: 14.09.2021).
14. Рішення Конституційного Суду України від 16.10.2007 р., судова справа № 1-16/2007. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v008p710-07#Text> (дата звернення: 14.09.2021).
15. Постанова Касаційного адміністративного суду у складі Верховного Суду від 31.05.2021 р., судова справа № 640/8656/19. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/97284144> (дата звернення: 14.09.2021).
16. Постанова Шостого апеляційного адміністративного суду від 13.05.2021 р., судова справа № 320/1445/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/96865490> (дата звернення: 14.09.2021).
17. Рішення Одеського окружного адміністративного суду від 28.09.2020 р., судова справа № 420/4162/20. URL: <https://reyestr.court.gov.ua/Review/91810804> (дата звернення: 14.09.2021).