

ЛІТЕРАТУРА

1. Система органів виконавчої влади України: правові проблеми вдосконалення організації та діяльності: моногр. / за заг. ред. О.Ф. Андрійко. Х.: Планета-Принт, 2013. 384с.
2. Про затвердження Положення про Державну архітектурно-будівельну інспекцію України: Постанова Кабінету Міністрів України від 09.07.2014 № 294. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/294-2014-%D0%BF>
3. Про центральні органи виконавчої влади: Закон України від 17.03.2011 № 3166-VI. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/go/3166-17>
4. Джафарова О.В. Дозвільна діяльність органів публічної адміністрації в Україні: адміністративно-правові засади: дис. ... доктора юрид. наук: 12.00.07. Х, 2015. 587 с.
5. Розвиток публічного права в Україні (доповідь за 2009–2010 рр.). / за заг. ред. Н.В. Александрової, І.Б. Коліушка. К.: Вид. Конус-Ю, 2011. 726 с.
6. Банчук О.А. Проблеми теорії та практики інспекційної діяльності публічної адміністрації в Україні. К.: Конус-Ю, 2009. 272 с.
7. Хряпінський А.П. Адміністративно-правові засади контрольно-наглядової діяльності у сфері містобудування: автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.07. Херсон, 2014. 20 с.
8. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч.: У 2 т. Т. 1. : Заг. част. / ред. кол. В.Б. Авер'янов. К.: Юрид. думка, 2007. 592 с.
9. Білозерська Т.О. Реформування публічної адміністрації в Україні як крок до європейської інтеграції. Форум права. 2007. № 2. С. 11–19. URL: <http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/FP/2007-2/07btodei.pdf>.
10. Галуцько В. В. Поняття, класифікація та зміст форм адміністративного права. Actual problems of corruption prevention and counteraction. 2011. URL: <http://www.law-property.in.ua/>
11. Коломєць Т.О. Адміністративне право України. Академічний курс: підруч. К.: Юрінком Інтер, 2011. 576 с.
12. Тимошук В.П. Адміністративні акти: процедура прийняття та припинення: монограф. К.: Конус-Ю, 2010. 296 с.
13. Про затвердження Положення про Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України: Постанова Кабінету Міністрів України від 30.04.2014 № 197. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/197-2014-%D0%BF>

УДК 342.924

СУДОВЕ ЗАСТОСУВАННЯ ПРАВА ЄС ЯК ДЖЕРЕЛА АДМІНІСТРАТИВНОГО ПРАВА УКРАЇНИ

JUDICIAL APPLICATION OF THE EU LAW AS A SOURCE OF THE ADMINISTRATIVE LAW OF UKRAINE

**Решота В.В., к. н. з держ. упр., доцент,
доцент кафедри адміністративного та фінансового права
Львівський національний університет імені Івана Франка**

Стаття присвячена дослідженню актів права ЄС у системі джерел адміністративного права України. Проаналізовано основні джерела права ЄС, виділено їхні основні ознаки та запропоновано критерії для їх класифікації. Досліджено особливості застосування судами України правових актів ЄС як джерел права.

Ключові слова: джерело права, адміністративне право, право ЄС, судове застосування, міжнародний договір.

Статья посвящена исследованию актов права ЕС в системе источников административного права Украины. Проанализированы основные источники права ЕС, выделены их основные признаки и предложены критерии для их классификации. Исследованы особенности применения судами Украины правовых актов ЕС как источников права.

Ключевые слова: источник права, административное право, право ЕС, судебное применение, международный договор.

The article is devoted to the study of EU law in the system of sources of administrative law of Ukraine. The main sources of EU law are analyzed, their main features are highlighted and criteria for their classification are proposed. Judicial application of legal acts of the EU by Ukrainian courts are investigated. It is grounded that some Ukrainian scholars argue that European Union law should be regarded as a source of Ukrainian law. In some judicial decisions the same opinion is expressed. It is grounded on provisions of the Law of Ukraine "On the national program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union" (2004). It is argued that this Law doesn't provide any legal basis for such a conclusion. It doesn't include norms of European Union's law to the legal system of Ukraine. It is also grounded that only acts, which have form of international treaty, and ratified by Ukraine may be regarded as sources of Ukrainian law. The national program of adaptation of Ukrainian legislation to the legislation of the European Union only requires to consider the EU law creating new legal acts and, in this way to harmonize Ukrainian legislation to European Union's. It is argued that some provisions of European Union – Ukraine Association Agreement should be regarded as source of administrative law of Ukraine, which regulate administrative relations and deal with goals of public administration.

Key words: source of law, administrative law, EU law, judicial application, international treaty.

Постановка проблеми та аналіз останніх досліджень. Європейська інтеграція України є одним із пріоритетних векторів її зовнішньої політики. У зв'язку із цим важливим завданням у цій сфері є приведення права України відповідно до правової системи ЄС. Така адаптація має здійснюватися у всіх сферах, зокрема і в адміністративно-правовій. Актуальність дослідження впливу права ЄС на джерела адміністративного права України зумовлена також наявністю наукових та навчальних праць з цієї проблематики, а також практикою вітчизняних судів. Зокрема, у підручнику «Загальне адміністра-

тивне право» за редакцією І.С. Гриценка, Р.С. Мельника, А.А. Пухтецької та інших (2015 р.) окремий підпункт присвячено питанню правових актів ЄС як джерел адміністративного права України [1, с. 105–108]. Водночас у зв'язку із тим, що Україна не є членом Європейського Союзу на неї безпосередньо не поширюються джерела права ЄС, а відтак це питання потребує ґрунтовного дослідження.

Мета статті – дослідити правову природу актів ЄС як джерел адміністративного права та особливості їх застосування в судочинстві України.

Виклад основного матеріалу. З приводу розуміння терміна «право Європейського Союзу» існує чимало наукових підходів. Так, деякі дослідники вважають, що право ЄС – це сукупність юридичних норм, які створені його інститутами [2]; В.І. Муравйов вважає, що право ЄС – сукупність правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції, здійснюваної в межах ЄС [3, с. 86]; С.Ю. Кашкін визначає його як самостійну правову систему, що виникла в результаті зусиль із будівництва «єдиної Європи» [4, с. 13]. І.А. Грицяк визначає право ЄС як сукупність правових норм, що регулюють процес європейської інтеграції та відносини спочатку в ЄСВС, ЄЕС та Євроатомі, а з 1992 р. – у Європейській спільності та в Європейському Союзі [5, с. 45]. Проте слід звернути увагу, що це визначення частково втратило свою актуальність у зв'язку з набуттям чинності Лісабонського договору (2009 р.), згідно з яким Співтовариств (Спільнот) вже немає за винятком Євроатому, який є окремою міжнародною організацією, що об'єднує держав-членів ЄС.

Право ЄС тісно пов'язане із міжнародним правом, однак не може вважатись його складником, хоча ЄС і заснований на нормах міжнародного права, проте є унікальним явищем, суб'єктами якого виступають серед інших фізичні та юридичні особи, що дає змогу розглядати його як право “*sui generis*”.

До джерел права Європейського Союзу відносимо первинне право (установчі договори ЄС); вторинне право (акти інститутів ЄС); регламенти, директиви, рекомендації та висновки; міжнародні угоди ЄС з міжнародними організаціями та іншими державами (так зване «третинне право»); рішення та висновки Суду ЄС; принципи права ЄС [6, с. 103–104]. Варто наголосити, що жодним правовим актом Україна не визнала ці джерела права загальнообов'язковими для України, що мають обов'язково застосовуватись у правозастосуванні. Україна не ратифікувала основоположні установчі акти, такі як: Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу, не набула членства в ЄС і відтак право ЄС не має обов'язкового застосування в Україні.

На думку Р.С. Мельника та В.М. Бевзенка, «необхідність визнання юридичних актів ЄС джерелами адміністративного права України випливає з положень Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами від 14 червня 1994 р. та Закону України від 18 березня 2004 р. «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [7, с. 95]. Однак Угода про партнерство і співробітництво між Україною, що з 2014 року вже не є чинною та замінена Угодою про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода про асоціацію), а також Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» не містять положень, які б визнавали обов'язковість права ЄС для України.

У преамбулі до Угоди про асоціацію зазначено про бажання договірних сторін «просувати процес реформ та адаптації законодавства в Україні, що сприятиме поступовій економічній інтеграції і поглибленню політичної асоціації» [8]. Відтак йдеться лише про необхідність наближення законодавства України до законодавства ЄС з метою подальшої співпраці та європейської інтеграції України. Ця Угода не визначає обов'язковість актів органів ЄС для України, а тому немає правових підстав визначати їх джерелами права України.

У підручнику «Загальне адміністративне право» за редакцією І.С. Гриценка, Р.С. Мельника, А.А. Пухтецької та інших (2015 р.) серед правових актів ЄС як джерел адміністративного права визначено: джерела *acquis*

communautaire, регламенти Європейського парламенту та Ради [1, с. 105–108], а також директиви у розділі міжнародних нормативно-правових актів [1, с. 103–104]. Для обґрунтування їх місця у системі джерел адміністративного права України слід розглянути їх правову природу.

Термін “*acquis*” не перекладають, оскільки він вживається мовою оригіналу в усіх документах для всіх офіційних мов ЄС. Вперше “*acquis communautaire*” закріплено у тексті Договору про ЄС, підписаному в Маастрихті у 1992 р. У тогочасних статтях 2(4) і 3(1) Договору про ЄС *acquis communautaire* проголошувалось як одна з цілей і основ функціонування ЄС і як опора всієї інституційної системи ЄС. У статті 43(1)(е) Договору про ЄС гарантувалось, що «просунуте співробітництво» між країнами-членами не має торкнутися *acquis communautaire* та інших заходів, які вжито в рамках установчих договорів [6, с. 100]. Визначення “*acquis communautaire*” міститься у Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р., де цей термін визначається як правова система Європейського Союзу, яка включає «акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ» [9]. Проте це визначення було актуальним до ухвалення Лісабонського договору у 2007 р., а набрав чинності у 2009 р., що змінив правову систему ЄС, ліквідувавши трьохпопурну структуру ЄС, замінивши Європейське співтовариство та співробітництво в окремих сферах держав-членів ЄС. Таким чином, нині варто використовувати термін *acquis* ЄС або просто *acquis*, маючи на увазі увесь правовий доробок ЄС, а не співтовариств, що припинили своє існування. При цьому зміст *acquis* ЄС є досить широким і виходить за межі права ЄС, оскільки під ним розуміють сукупність актів законодавства ЄС, судових рішень Суду ЄС, політичних документів та практики їх застосування, міжнародні угоди і загальні принципи права.

Acquis відіграє надзвичайно важливу роль у процесі європейської інтеграції, оскільки зобов'язує країни-члени імплементувати всі попередні, що вже були вироблені в ЄС та наступні акти та документи, політичні рішення. Впровадження *acquis* у національні правові системи є необхідною умовою завершення процесу інтеграції в ЄС. *Acquis* ЄС є досить динамічним та перебуває в процесі постійного розвитку в напрямі розширення та поглиблення регулятивних конструкцій. Обсяг *acquis* оцінюють приблизно в 97 тисяч сторінок Офіційного вісника Європейських Співтовариств (Official Journal) або близько 20 тисяч актів [6, с. 101]. Отже, *acquis* ЄС виступає для України не джерелом права, а напрямом наближення правової системи ЄС та України та адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Відтак *acquis* ЄС має визначальне значення не у правозастосуванні, а у правотворчій діяльності. Наприклад, відповідно до § 35 Регламенту Кабінету Міністрів України, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2007 року № 950, визначено питання щодо опрацювання проектів актів Кабінету Міністрів України на відповідність зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції та праву Європейського Союзу (*acquis* ЄС). Тобто у формуванні нових норм права необхідно враховувати *acquis* ЄС, а не застосовувати його як джерело права. Крім того, необхідно внести зміни та доповнення до Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», в якому досі вживається термін “*acquis communautaire*”, описується трьохпопурна структура ЄС, що не відповідає сучасним положенням Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС.

Щодо регламентів Європейського Парламенту та Ради, які також у літературі визначаються джерелом адміністра-

тивного права [1, с. 107–108], то необхідно зазначити, що це акти вторинного права ЄС, тобто акти органів ЄС. Регламент згідно з ст. 288 Договору про функціонування ЄС є обов'язковим актом для всіх суб'єктів кого він стосується, однак поширює свою дію на територію ЄС та її держав-членів, а не на Україну. Як приклад можемо навести Регламент Європейського парламенту та Ради, що встановлює Кодекс Спільноти з візових питань (Візовий кодекс) від 16 червня 2009 року № 2006/0142 (COD). Цей акт стосується громадян третіх країн, зокрема і України, громадяни яких мають намір отримати ту чи іншу візу, здійснити поїздку до ЄС і застосовується як інституціями ЄС, так і державами-членами ЄС, але не органами України. Отже, не варто розглядати регламенти Європейського парламенту та Ради ЄС як джерело права України та застосовувати їх у вітчизняному судочинстві. Тобто державам-членам ЄС надається можливість вибору форм та методів імплементації, якими можуть бути законодавчі акти або адміністративні приписи. Директиви, як правило, є основним інструментом гармонізації законодавства держав-членів ЄС. Для набуття юридичної сили директиви потребують імплементації в національне законодавство держав-членів ЄС, хоча у деяких випадках може мати місце пряма дія директив. Тому навіть у межах ЄС питання прямої дії директив ЄС є дискусійним. Директиви адресуються державам-членам ЄС (усім або декільком). Тому вважаємо, що немає підстав застосовувати директиви як джерело адміністративного права.

Водночас судова практика має чимало прикладів застосування директив органів ЄС. Наприклад, у постанові Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2017 р. (справа № 820/5886/16) зазначено, що, зважаючи на Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, суд вважає за необхідне зазначити, що згідно з пунктом 5 статті 4 Директиви Ради Європейського Союзу «Щодо мінімальних стандартів для кваліфікації громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або як осіб, що потребують міжнародного захисту за іншими причинами, а також суті захисту, що надається» від 27 квітня 2004 року № 8043/04 заявник є обґрунтованими, якщо виконуються такі умови: заявник зробив реальну спробу обґрунтувати свою заяву; всі важливі факти, що були в його розпорядженні, були надані, було задовільне пояснення стосовно будь-якої відсутності інших важливих фактів; твердження заявника є зрозумілими та правдоподібними і не протирічать конкретній та загальній інформації за його справою; заявник подав свою заяву про міжнародний захист якомога раніше, якщо заявник не зможе довести відсутність поважної причини для подання такої заяви; встановлено, що загалом заявник заслуговує довіри [10]. Тобто у цій справі суд безпосередньо посилається на приписи директиви Ради ЄС як джерело права, мотивуючи правову підставу їх застосування посиланням на Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, що затверджена Законом України від 18 березня 2004 року.

Вищевказана директива Ради ЄС застосована і в постанові окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 18 листопада 2013 р. з огляду на те, що «метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу є досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього. Адаптація законодавства України до законодавства ЄС є пріоритетним складником процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що, своєю чергою, є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики» [11]. Проте чи уповноважує Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу, за-

тверджена Законом України від 18 березня 2004 року, дає відповідь зазначений закон.

Згідно з розділом 1 цього Закону «загальнодержавна програма адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському Союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування» [9]. Водночас згадка про ефективне застосування тут виглядає лише декларативною. Адже загалом закон визначає державну політику щодо адаптації законодавства, її етапи, особливості розгляду законопроектів та проектів інших нормативно-правових актів щодо правовідносин, які регулюються правом ЄС. Найповніше завдання цього закону розкрито, на нашу думку, у розділі вищевказаного Закону, де зазначається, що державна політика з питань адаптації законодавства спрямована на забезпечення єдиних підходів до нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства ЄС під час нормопроекування, підготовки кваліфікованих спеціалістів, створення належних умов для інституціонального, науково-освітнього, нормопроектного, технічного, фінансового забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Відтак Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» має застосовуватись у нормопроекуванні, а не застосованні судами України права ЄС як джерел права. З цією метою наведено і Перелік актів законодавства України та *acquis* Європейського Союзу у пріоритетних сферах адаптації, що аж ніяк не надає їм обов'язкової сили і значення джерела права. Тому вважаємо вищевказану практику судів із посиланням на Закон України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» щодо безпосереднього застосування джерел права ЄС у судочинстві України недоречною та передчасною.

Отже, можемо зробити висновок, що не всі джерела права ЄС виступатимуть джерелами права України. До останніх можемо віднести лише акти у формі міжнародних договорів України та ЄС, наприклад, Угода між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23 липня 2012 року; Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 21 березня 2014 року та інші.

Угода про асоціацію з ЄС має надзвичайно важливе значення як джерело права і визначає основні напрями співпраці України та ЄС [12]. Угода про асоціацію, окрім загальних положень про верховенство права та поваги до прав людини і основоположних свобод, питань правового співробітництва містить також приписи, які можемо віднести до джерел адміністративного права, наприклад, ст. 16 щодо співробітництва у сфері міграції, притулку та управління кордонами. Секторальне співробітництво також відноситься до особливої частини адміністративного права, яке врегульовує відповідні правовідносини.

Глава 1 розділу VII визначає положення щодо інституційної структури, у контексті чого створюються спільні інституції, зокрема Рада асоціації, Комітет асоціації, Платформа громадянського суспільства тощо. Рада асоціації згідно з ст. 463 Угоди про асоціацію може приймати рішення в рамках сфери дії цієї Угоди. Такі рішення є обов'язковими для сторін Угоди, які вживають необхідних заходів щодо виконання прийнятих рішень. Наприклад, рішенням №1/2014 Ради асоціації між Україною та ЄС від 15 грудня 2014 р. про прийняття регламентів Ради асоціації, Комітету асоціації і його підкомітетів затверджено відповідні регламенти.

Джерелом адміністративного права України буде також припис ст. 471 Угоди про асоціацію, що регламентує доступ до судів та адміністративних органів сторін Угоди.

Висновки. Отже, серед правових актів ЄС обов'язкове значення для України будуть мати двосторонні угоди між Україною та ЄС, що мають силу міжнародних договорів. Обов'язкову силу для України такі договори будуть мати після відповідної процедури надання їм обов'язкової сили

(ратифікації). Натомість інші акти органів ЄС не варто розглядати складниками системи джерел права України через необхідність адаптації законодавства України до права ЄС, що має значення насамперед під час нормопроекування. Угода про асоціацію між Україною та ЄС має найважливіше значення у контексті двостороннього співробітництва з ЄС та визначає напрями вдосконалення та наближення правових систем України та ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Загальне адміністративне право: підручник / за заг. ред. І.С. Гриценка. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 568 с.
2. Ильин Н.Ю. Основы права Европейского Союза. Москва: Норма, 2008. 224 с.
3. Муравйов В.І. Особливий характер правової системи Європейського Союзу. Підприємництво, господарство і право. К., 2002. № 8. С. 86–89.
4. Кашкин С.Ю. Право Европейского Союза: учеб. пособ. / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков, П.А. Калиниченко и др. (отв. ред. С.Ю. Кашкин); 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2011. 274 с.
5. Грицяк І.А. Правова та інституційна системи Європейського Союзу / за заг. ред. М. Бойцуна, О. Рудіка, Я. Мудрого. Львів, ЛРІДУ НАДУ, 2009. 200 с.
6. Решота В.В. Європейський Союз: історичні, правові та інституційні основи: навч. посіб. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2012. 172 с.
7. Мельник Р.С., Бевзенко В.М. Загальне адміністративне право: навч. посіб. / за заг. ред. Р.С. Мельника. Київ: Ваїте, 2014. 376 с.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однією сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, від 21 березня 2014 р. / Верховна Рада України. URL: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/984_011/ (дата звернення 22.02.2018).
9. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України. / Верховна Рада України. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1629-15> (дата звернення 03.03.2018).
10. Постанова Харківського окружного адміністративного суду від 4 жовтня 2017 р. Справа № 820/5886/16. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/69421596> (дата звернення 05.04.2018).
11. Постанова окружного адміністративного суду Автономної Республіки Крим від 18 листопада 2013 р. Справа №801/4067/13-а. / Єдиний державний реєстр судових рішень. URL: <http://www.reyestr.court.gov.ua/Review/35597899> (дата звернення 05.04.2018).
12. Reshota V., Reshota O. European Union – Ukraine Association Agreement: main problems and features. Ukraina–Polska–Unia Europejska. Ze studiów nad przekształceniami ustrojowymi na przelomie XX s XXI wieku: praca zbiorowa pod redakcją H. Stronskiego, J.Goloty, O.Krasiwskiego. Lwów–Olsztyn–Ostrołęka: drukarnia J. J. Maciejewszczy, Przasnysz, 2014. S. 51–57.