

ПОРІВНЯЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВИХ АКТІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ВТОРИННОГО ХАРАКТЕРУ

COMPARATIVE DESCRIPTION OF LEGAL ACTS OF THE EUROPEAN UNION OF A SECONDARY NATURE

Поляков А.О.,

кандидат педагогічних наук, доцент,

доцент кафедри державно-правових дисциплін та міжнародного права
Харківського національного педагогічного університету імені Г.С. Сковороди

Автором розкрито специфіка правових актів вторинного характеру ЄС у порівняльно-правовому аспекті. Автором визначено, що правовими актами ЄС вторинного характеру слід вважати усі форми зовнішнього вираження норм права, що прийняті на основі установчих правових актів інституціями ЄС, котрі прямо або опосередковано породжують юридичні зобов'язання та впливають на поведінку суб'єктів права ЄС. До основних правових актів ЄС вторинного характеру автор відносить регламенти, директиви, рекомендації та рішення.

Ключові слова: правові акти, вторинний характер, директива, регламент, рекомендація, рішення.

Автором раскрыта специфика правовых актов вторичного характера ЕС в сравнительно-правовом аспекте. Автором определено, что правовыми актами ЕС вторичного характера следует считать все формы внешнего выражения норм права, которые приняты на основе учредительных правовых актов институциями ЕС, которые прямо или опосредованно порождают юридические обязательства и влияют на поведение субъектов права ЕС. К основным правовым актам ЕС вторичного характера автор относит регламенты, директивы, рекомендации и решения.

Ключевые слова: правовые акты, вторичный характер, директива, регламент, рекомендация, решение.

The author discloses the specifics of secondary legislation of the EU in a comparative legal aspect. The author determines that all forms of external expression of the norms of law that are adopted on the basis of constituent legal acts by EU institutions that directly or indirectly generate legal obligations and influence the behavior of EU subjects of law should be considered as legal acts of a secondary nature. The author refers to the main legal acts of the EU of a secondary nature regulations, directives, recommendations and decisions.

Key words: legal acts, secondary nature, directive, regulation, recommendation, decision.

Постановка проблеми. Складна правова природа Європейського Союзу (далі – ЄС) обумовлює гнучкість і різноманітність способів формування норм права, а також засобів їх вираження та фіксації у правових актах. Підтвердженням цього можна вважати широке використання у правовому полі ЄС специфічних правових актів, а також актів неюридичного характеру та інших джерел, які не властиві як національним правовим системам, так і міжнародно-правовій системі. Враховуючи те, що ЄС є наддержавним регіональним утворенням, одна група правових актів має первинний установчий характер, інша – вторинний нормативний. Саме другій групі правових актів ЄС варто приділити особливу увагу, адже вони окреслюють реальний та фактичний вплив інституцій ЄС на суспільні відносини або окремих суб'єктів права. Україна, яка прагне стати повноцінним членом європейської родини, мусить ретельно вивчити такі правові акти ЄС з точки зору юридичних наслідків їх прийняття та адаптації вітчизняного законодавства під формальні риси загальноєвропейського права.

Формулювання мети статті. Автор має на меті розкрити специфіку правових актів вторинного характеру ЄС у порівняльно-правовому аспекті.

Виклад основного матеріалу статті. Виділяючи правові акти ЄС, слід окреслити, що розуміється під джерелом права ЄС. Д. Лесок підкреслює, що джерело права (source of law) – це причина права (cause of law), так званий креативний елемент, який бере участь у формуванні норми права і в той же час сам може виступати нормою права [1, с. 102]. К.-Д. Боршарт, у свою чергу, зазначає, що «термін «юридичне джерело» є двозначним: у своєму початковому значенні він стосується причини виникнення правового забезпечення, іншими словами, мотивації створення правової конструкції. Відповідно до цього визначення «юридичним джерелом» законодавства ЄС є бажання забезпечення миру та створення кращої Європи <...> З іншого боку, юридичною мовою вислів «юридичне джерело» стосується походження та складових елементів закону» [2, с. 60].

У цілому ж європейські правники, не вдаючись до ґрунтовної розробки поняття «джерело права», традиційно розглядають його у двох проявах – формальному та матеріальному. Під формальними джерелами зазвичай розглядають «юридичні процедури і методи, що використовуються у процесі прийняття правил загального характеру, що є юридично-обов'язковими». «Матеріальне джерело» засвідчує існування прийнятих у встановленому порядку правових норм, що мають обов'язкову юридичну силу [3, с. 86].

Система правових актів ЄС суттєво відрізняється від системи правових актів міжнародного права. Передусім, це знаходить свій вияв у тому, що в міжнародному праві відсутній вичерпний перелік правових актів та їх ієрархія; це право слабо структуроване. Натомість праву ЄС притаманні відносна вичерпність переліку правових актів, їх ієрархічність, унаслідок чого це право є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Окрім того, на відміну від права традиційної міжнародної організації, основним призначенням якого є регулювання порядку функціонування цієї організації, право ЄС покликане забезпечувати розвиток інтеграційних процесів між державами-членами. Це, зокрема, означає наявність специфічного предмета правового регулювання у праві ЄС [4, с. 212].

О. Москаленко виділяє низку критеріїв (наявність у правовому акті норм інтеграційного права; загальнообов'язковість або персоніфікована обов'язковість правового акту; офіційно-документарна форма; визнання державою (або ЄС) за тією чи іншою формою даного акту правовим) [5, с. 14], які у сукупності дають змогу виділити правові акти ЄС серед інших правових актів. Відповідно до цих критеріїв правовими актами ЄС правник визнає міжнародний договір; міжнародно-правовий звичай, сформований у процесі європейської інтеграції; регламенти і директиви ЄС; загальні принципи права Союзу; прецедентне право Суду ЄС, тоді як рекомендаційні та інші акти «м'якого права» ЄС не розглядаються як його джерела.

На думку К. Смирнової, до джерел права ЄС мають бути віднесені: установчі договори та акти, прирівняні до них; нормативні акти, ухвалені компетентними структурами ЄС; загальні принципи права, що є спільними для конституційного і кримінального права держав – членів ЄС; принципи права, що були розвинуті та розтлумачені Судом ЄС; міжнародні угоди з третіми країнами і міжнародними організаціями та акти органів співробітництва, створених на базі таких угод [6, с. 7]. К. Ленаертс, П. фон Нюффель джерелами права ЄС вважають лише три групи актів: установчі договори ЄС, нормативні акти установ ЄС та загальні принципи права, сформовані у прецедентній практиці Суду ЄС [7, с. 665].

А. Капустін за порядком формування виділяє первинні (норми установчих договорів та ті конвенційні норми, які вносять зміни в установчі договори, звичайні норми та норми загального міжнародного права) та вторинні джерела (юридичні акти, засновані на нормах первинного права, спрямовані на досягнення цілей і завдань, встановлених нормами первинного права) [8, с. 244-245]. Отже, на думку науковця, первинні джерела охоплюють акти, укладені безпосередньо державами-членами та ЄС як установчою владою (установчі договори Союзу, договори, що вносять зміни до них, Хартія про основоположні права ЄС, договори про приєднання нових держав тощо). Вони мають вищу юридичну силу і їх юридична чинність не може оспорюватися в Суді Правосуддя. Вторинні джерела (регламенти, директиви, рішення, висновки, рекомендації тощо) приймаються інститутами ЄС на підставі первинних і, відповідно, повинні їм відповідати.

Регламенти мають загальне застосування. Вони є обов'язковими в усіх своїх елементах і мають прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Загальне застосування регламенту означає, що його дія поширюється на не конкретизовану й необмежену кількість ситуацій та адресатів. Обов'язковість у всіх своїх елементах, тобто щодо цілі й форми та засобу, означає, що регламент має створювати такі самі права та обов'язки на підставі того ж тексту і стосовно всіх суб'єктів права. Регламенти мають слугувати інструментами уніфікації в рамках ЄС. Більшість регламентів виступають актами уніфікації правил, які регулюють здійснення європейської інтеграції [9].

Директиви мають обов'язкову силу лише стосовно результату, котрий повинен бути досягнутий кожною державою-членом, якій вони адресовані. При цьому національні інстанції залишають за собою компетенцію щодо вибору форми та засобу здійснення положень директиви. Директиви зобов'язують держави-члени ввести у своє право однакові норми відповідно до вказівок, що закріплені в її тексті. Держави-члени самі вибирають форму акта, за допомогою якого приписи норм, що закріплені у директивах, вводяться у національні правові системи. Головне призначення директив – це гармонізація законодавств держав-членів у визначених установчими угодами сферах. Директиви підлягають повідомленню тим державам-членам, котрим вони адресовані, і набирають чинності з моменту такого повідомлення. Важливі директиви публікуються в «Офіційному віснику» [10, с. 118].

Специфічним джерелом права ЄС є рішення. Юридичні властивості рішення за ст. 288 ДФЄС: обов'язковість лише для осіб, яким воно адресується (індивідуальний характер); обов'язковість у цілому, в усіх своїх елементах; обґрунтованість (через визначення мотивів, на яких вона ґрунтується, та посилання на відповідні пропозиції або висновки); публікація в «Офіційному віснику ЄС» або повідомлення відповідній особі; набуття чинності на двадцятий день після опублікування (якщо дата не зазначена в самому рішенні) або з моменту повідомлення рішення державі-члену [11, с. 167].

Варто звернути увагу на те, що акт з назвою «рішення» не завжди вживається у контексті ст. 288 ДФЄС. Виходячи

з принципу системної єдності норм установчого договору, слід було б припустити, що в усіх випадках вживання в решті положень договору терміна «рішення», його зміст мусить бути таким самим, як у ст. 288 ДФЄС. Однак інституціями ЄС ухвалюються акти під назвою «рішення», які відмінні за юридичними властивостями. Йдеться про (1) один з видів актів ЄЦБ (ст. 132 ДФЄС); (2) акт КОРЕПЕРу (ст. 240 ДФЄС згадується його «процедурні рішення»); (3) акт Виконавчого комітету, створеного Шенгенськими угодами, так само як і «рішення, що становлять Шенгенський *acquis*» (ст. 2 Протоколу № 19, що інтегрує Шенгенський *acquis* до структури Європейського Союзу); (4) акт Ради, ухвалений на підставі Договору про ЄС (ч. 1 ст. 354); (5) акт судового органу держави-члена або ЄС (ст. ст. 81, 256, 257, 267, ч. 4 ст. 299 ДФЄС); (6) акт асоціації суб'єктів підприємницької діяльності (ст. ст. 101, 104 ДФЄС) [11, с. 169].

Правові акти ЄС у формі рішень приймалися для скасування обмежень на свободу пересування трудящих (ст. 69 Договору про заснування ЄОВС), здійснення спільної транспортної політики (ст. 70 Договору про заснування ЄОВС); у формі програми – для регулювання обміну молодими робітниками (ст. 47 ДФЄС), а також для внесення змін та доповнень до установчих договорів. Значного поширення в минулому набула практика прийняття «актів» з метою реалізації угод між європейськими співтовариствами та третіми країнами [9].

Рішення на відміну від регламентів та директив, не мають загального застосування і зобов'язують лише тих, кому вони адресовані, а на відміну від директив є обов'язковими в усіх своїх елементах. Рішення часто є засобом реалізації інших актів інститутів ЄС і мають індивідуальний характер, тобто стосуються лише визначених випадків. Вони, зокрема, можуть визначати ті аспекти норм сімейного права з транскордонними наслідками, щодо яких допускається ухвалення актів згідно зі звичайною законодавчою процедурою, дозволяти державам застосовувати запобіжні заходи або вилучати підприємства з-під дії положень про заборону картельної практики, містити заходи, спрямовані на подолання труднощів у постачанні продуктів, тощо. Виконання рішень може призводити до прийняття або скасування актів внутрішнього законодавства. Також Рішення, на відміну від регламентів або директив, можуть бути оскаржені в Суді ЄС приватними особами, – це прямо зазначено у ч. 4 ст. 263 ДФЄС. Так само, як і інші правові акти, рішення можуть бути визнані юридично нечинними лише судовими органами ЄС [9].

Рішення варто відрізнити від такого правового акту ЄС як рекомендація. Так, у праві ЄС рекомендаційні акти можуть породжувати у суб'єктів правовідносин певні зобов'язання, невиконання яких може стати підставою, якщо і не застосування безпосередніх негативних наслідків, то, принаймні, суттєвого ускладнення в майбутньому можливості реалізації наданих їм прав у рамках інтеграційного утворення. Зокрема, у ч. 2 ст. 117 Договору про функціонування ЄС передбачається, що недотримання державою-членом рекомендації Комісії звільняє інші держави-члени від обов'язку враховувати проблеми такої держави. Крім того, Суд ЄС у своїй практиці неодноразово наголошував на обов'язку національних судів держав-членів використовувати рекомендаційні акти Союзу для тлумачення національного законодавства. Так, у рішенні у справі C-322/88 «Grimaldi v. Fondes des Malaises Professionnelles» від 13.12.1989 р. [13, с. 4407] підкреслив, що «рекомендаційні акти установ Європейського Союзу не можуть розглядатися такими, що не породжують юридичних зобов'язань взагалі. Суди держав-членів зобов'язані їх ураховувати під час вирішення справ по суті та здійснення тлумачення норм національного права, що прийняті з метою імплементації норм права ЄС» (п. 18). Численні рекомендації інституцій Союзу можуть

ухвалюватися також щодо третіх держав, які перебувають у процесі вступу до ЄС. У разі неврахування або неповного врахування їх положень держава не буде притягуватися до юридичної відповідальності, однак вказана обставина може створити суттєві перешкоди у подальшому процесі її інтеграції у ЄС [6, с. 14]. Як бачимо, на відміну від рішень Рекомендації спрямовані на те, щоб спонукати держави, яким вони адресовані, до дій, визначених цими актами. Рекомендації можуть ухвалюватися з метою реалізації приписів установчих документів або актів інститутів ЄС.

Висновки. Правовими актами ЄС вторинного характеру слід вважати усі форми зовнішнього вираження норм права, що прийняті на основі установчих правових актів інституціями ЄС, котрі прямо або опосередковано породжують юридичні зобов'язання та впливають на поведінку суб'єктів права ЄС. До основних правових актів ЄС

вторинного характеру відносяться регламенти, директиви, рекомендації та рішення. Регламенти є обов'язковими правовими актами, яку мають необмежену сферу дії, та спрямовані на уніфікацію європейського права. Директиви є правовими актами гармонізуючого характеру, що зобов'язують держави-члени ЄС вносити у національне законодавство єдині норми права. Специфічними правовим актом ЄС є рішення. За допомогою рішень можуть ухвалюватися юридично обов'язкові приписи, які не спрямовані на уніфікацію або гармонізацію національного права. Рішення можуть визначати дії та позиції ЄС, а також порядок реалізації дій та позицій. Адресатами рішень виступають держави-члени та інститути ЄС. Рекомендації є правовими актами, що мають на меті спонукати держави діяти відповідно до прийнятих інституціями ЄС директив, регламентів та рішень.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Lasok D. Law and Institutions of the European Union / D. Lasok. – 6th ed. – London ; Dublin ; Edinburgh : Butterworths, 1994.
2. Абетка законодавства Європейського Співтовариства : пер. з англ. – К. : ТОВ «Вірусам», 2001. – 112 с.
3. Броунли Я. Международное право : в 2 кн. / Я. Броунли. – М. : Прогресс, 1977. – Кн. 1. – 538 с.
4. Яковюк І.В. Система джерел права Європейського Союзу: загальна характеристика / І.В. Яковюк // Філософія права і загальна теорія права. – 2013. – № 1. – С. 210-219.
5. Москаленко О.М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / О.М. Москаленко. – Х., 2005. – 17 с.
6. Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 / К.В. Смирнова. – К., 2005. – 19 с.
7. Lenaerts K. Constitutional Law of the European Union / K. Lenaerts, P. van Nuffel. – Ed. by R. Bray. – 2nd ed. – London : Sweet & Maxwell, 2005. – 971 p.
8. Капустин А.Я. Европейский Союз: интеграция и право / А.Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 436 с.
9. Муравйов В.І. Право Європейського Союзу / В.І.Муравйов [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi/449-pravo-vropeyskogo-soyuzu>.
10. Дэйвис К. Право Европейского Союза: Пер. со 2-го англ. изд. – К.: Знання, 2005. – 406 с.
11. Європейське право. Право Європейського союзу: підручник: у 3-х кн. Кн. 1. Інституційне право Європейського союзу / за заг. ред. В. І. Муравйова. – К.: Ін Юре, 2015. – 312 с.
12. Муравйов В.І. Право Європейського Союзу / В.І.Муравйов [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://westudents.com.ua/knigi/449-pravo-vropeyskogo-soyuzu>.
13. Judgment of the Court of Justice of the European Communities in the case C-322/88 «Grimaldi v Fondes des Malaises Professionnelles» of 13.12.1989 // European Court Reports. – 1989.