

Є. В. Петров

кандидат юридичних наук, доцент
Донецький юридичний інститут Міністерства внутрішніх справ України,
кафедра цивільно-правових дисциплін, завідувач
просп. Засядька, 13, Донецьк, 83054, Україна

**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. Розглядається система правових актів ЄС та наводяться приклади актів, які складають джерельну базу вітчизняного адміністративно-господарського права.

Ключові слова: право Європейського Союзу, адміністративно-господарське право, джерела.

Розширення Європейського Союзу, як зазначається у Плані дій «Україна — Європейський Союз», призвело до історичних змін політичних, географічних та економічних умов для України та Євросоюзу. Сьогодні Європейський Союз та Україна мають спільний кордон і як безпосередні сусіди будуть посилювати свою політичну та економічну взаємопов'язаність. Розширення дає можливість для України та Європейського Союзу розвивати якомога тісніші відносини, що виходитимуть поза рамки співробітництва до поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. З огляду на це, перед Українською державою взагалі та перед органами державної влади, зокрема, постає чимала кількість завдань, вирішення яких є необхідною передумовою входження нашої держави до складу ЄС. На сьогодні у цій сфері вже зроблено чимало. Прийнято законодавчі акти (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 реалізовувати положення названих нормативних актів, розпочато проведення широкомасштабних інформаційних проектів тощо.

Проте, чимало із запланованого залишається ще нереалізованим або незавершеним, ще чимала кількість організаційних, нормативних, наукових тощо проблем чекають на своє вирішення. Однією з таких проблем є та, що пов'язана з переглядом ставлення української правової спільноти до

законодавства ЄС. У даному випадку мова йде про те, що, на жаль, ще далеко не у всіх випадках правові акти ЄС розглядаються в якості джерел українського права, що, як наслідок, суттєвим чином сповільнює процес євроінтеграції. Подібний стан справ властивий для переважної більшості сфер вітчизняного правового регулювання. В якості прикладу зазначимо, що, наприклад, система джерел українського адміністративного права на сьогоднішній день будується наступним чином: 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].

Отже, як бачимо, серед перерахованих джерел українського адміністративного права місця правовим актам ЄС не знайшлося. Поясненням такого підходу, можливо, є ототожнення правових актів ЄС з міжнародно-правовими актами, що, однак є не зовсім вірним кроком, оскільки названі правові утворення, з одного боку, відрізняються, так би мовити, за територію своєї дії, а з іншого, — є принципово різними виходячи з мети їх прийняття. Право ЄС, як справедливо наголошується у літературі [2, с. 10], не вписується у загально прийняті класифікації права, оскільки воно поєднує ознаки як міжнародного, так і національного права, але існує як відокремлений від них правовий порядок. Право ЄС, водночас, публічне та приватне, матеріальне та процесуальне, сформульоване у нормативно-правових актах, а також в рішеннях Суду ЄС, усі з яких тісно пов'язані з метою утворення ЄС.

З огляду на викладене, надзвичайної наукової актуальності, а також практичної значимості набувають наукові дослідження, присвячені вивченню питань взаємодії, взаємоіснування та взаємопроникнення правових актів ЄС та правових актів України. Зазначена проблематика нині стала предметом наукових пошуків чималої кількості вчених, зокрема: І. Арістової, В. Баштанник, І. Бондаренка, О. Будьби, Н. Гончарук, Н. Железняк, М. Курка, Є. Пономаренка, К. Рудой, Т. Чумак та інш., однак названі автори у своїх доробках не торкалися питання про місце права ЄС у системі джерел адміністративно-господарського права. З огляду на це, саме його вивченню ми і присвятимо дану статтю.

Для досягнення її мети уявляється за необхідне: по-перше, проаналізувати особливості виникнення права ЄС; по-друге, з'ясувати систему джерел права ЄС; по-третє, визначити ті з них, які можуть бути включеними до переліку джерел адміністративно-господарського права.

Аналіз історії виникнення та розвитку ЄС показує, що він був 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. Розробка такого законодав-

ства у теорії та практиці отримала назву гармонізації законодавства, яка полягає у приведенні норм національного права країн-членів європейських інтеграційних організацій у відповідність з вимогами права ЄС [3].

Як вже зазначалось, гармонізація на рівні ЄС має за мету створення однакових правових умов для економічної діяльності на спільному ринку, а раз так, то вона охоплює насамперед закони, нормативні постанови та адміністративні акти, які справляють безпосередній вплив на створення та функціонування спільного ринку. Основоположні свободи, пишуть 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, насамперед як органи публічного адміністрування економікою. 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 насамперед повинні розпочати адаптацію національного законодавства із законодавством ЄС саме у названому напрямі. І як ми розуміємо, у даному випадку мова йде 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 підтверджено зокрема положеннями розділу V Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [5], у межах якого наголошено, що на першому етапі виконання програми адаптації законодавства України до законодавства ЄС пріоритетними сферами, в яких здійснюється адаптація законодавства України, є наступні: 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; довкілля; захист прав споживачів; технічні правила і стандарти; енергетика, включаючи ядерну; транспорт. Отже, як бачимо, чимала кількість названих сфер повністю або частково підпадає під регулятивний вплив норм адміністративно-господарського права. З цього випливає, що перед Україною стоїть подвійне завдання. По-перше, необхідним є приведення у відповідність існуючих вітчизняних правових актів взагалі та адміністративно-правових актів, які регулюють взаємовідносини публічної адміністрації із суб'єктами господарювання, зокрема, до відповідних нормативних актів ЄС та, по-друге, розробка нових правових актів виключно з урахуванням та у межах вимог законодавства ЄС. Принагідно необхідно відзначити, що під правовими актами у даному випадку розуміються не лише закони, але і підзаконні нормативні акти, які також мають відповідати *acquis communautaire* [6].

Таким чином, правотворча та правозастосовна діяльності, які здійснюються у сферах, що складають предмет правового регулювання адміністративно-господарського права мають базуватися на вимогах та положення правових актів ЄС. Проте, тут необхідно наголосити на тому, що право ЄС має, так би мовити, два рівні: первинний та вторинний. Первинне право є ієрархічно вищим, вторинне право є похідним. Первинне право встановлює критерії дійсності останнього. Виходячи з цього, в якості джерел адміністративно-господарського права мають бути виділені спочатку джерела первинного права, а потім джерела вторинного права.

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

Установчі договори:

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

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

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

– 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);

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

Конвенції між державами-членами:

– Конвенція про юрисдикцію та виконання судових рішень з 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 відміну подвійного оподаткування підписана.

До вторинних джерел права належать правові акти інституцій Співтовариства:

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 всіх держав-членів незалежно від того, чи виступала дана держава за їхнє прийняття чи ні. Всі регламенти підлягають обов'язковій публікації в офіційному органі Європейського Союзу — «Journal official», і вступають в силу, якщо інше не встановлено в самому акті, на 20-й день після їхнього опублікування.

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

— Регламент Комісії (Євратом) № 944/89 від 12 квітня 1989 року, яким встановлюються максимально допустимі рівні радіоактивного зараження другорядних продуктів харчування після ядерної аварії чи будь-якого іншого випадку радіологічного надзвичайного стану;

Директиви. Їх головна відмінність від регламенту полягає в тому, що в директиві, як правило, вказуються мета і 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, зв'язують державу тільки в тому, що стосується досягнення передбачених результатів.

— Директива Ради 92/50/ЄЕС від 18 червня 1992 року що координує розміщення державних замовлень у сфері послуг;

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

— Директива Ради від 21 грудня 1989 року про координацію законів, підзаконних актів та адміністративних положень про застосування процедур перевірки надання контрактів на державні поставки та виконання державних робіт (89/665/ЄЕС) (ОБ L 395, 30.12.1989, С. 33).

Рішення Ради або ЄК. Їхня відмінна риса полягає в тому, що це акти індивідуального, а не загального характеру. Будучи обов'язковими для своїх адресатів, вони, як правило, стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів, яким вони адресовані. Причому 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 які виступають як виконавці відповідних розпоряджень.

— Рішення Комісії від 22 грудня 1972 року про вирівнювання цін для продажу вугілля на спільному ринку Офіційний Вісник L 297, 30/12/1972, С. 0045 — 0047 —

— Рішення Комісії від 26 травня 1987 року про заснування Дорадчого комітету з контрактів на виконання державних робіт (71/306/ЄЕС) (ОБ L 185, 16.8.1971, С. 15).

Окрім вищезгаданих правових актів існує багато інших документів, які приймаються 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 раз так, то теж будуть визнані джерелами адміністративно-господарського права.

Принагідно слід відзначити, що процес зближення систем адміністративного права як країн-членів ЄС, так і тих держав, які претендують на вступ до ЄС, отримав у літературі назву європеїзації адміністративного права, результатом чого має стати розбудова європейського адміністративного права, яке, до речі, 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 названих правових утворень об'єднує у 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 у ракурсі створення єдиних правил функціонування національних публічних адміністрацій в окремих сферах — економіки, охорони навколишнього природного середовища, забезпечення громадського порядку тощо.

Зазначені тенденції обов'язково мають враховуватися як українським законодавцем, так і українськими вченими-правознавцями, які, відповідно, мають орієнтуватися на названі джерела під час розробки вітчизняних правових актів та їх дослідження. Стан взаємодії та залежності українського законодавства від законодавства ЄС на сьогодні вже є настільки міцним, що будь-яка розмова про національне законодавство має розпочинатися з відповіді на питання про його узгодженість з відповідними правовими актами ЄС, у тому числі, зрозуміло, і у сфері публічного управління економікою.

Література

1. Адміністративне право України. Академічний курс : підручник: у 2-х т. / ред. колегія: В. В. Авер'янов (голова). — К. : Вид-во «Юрид. думка», 2004. — Т. 1. Загальна частина. — 2004. — 584 с.
2. Кравчук І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. — К. : Видавничий Дім «Слово», 2005. — 320 с.
3. Муравйов В. Правові засади гармонізації законодавства в Європейському Союзі / В. Муравйова // 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. Соїко, 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 18.03.2004 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. Das Europäische Verwaltungsrecht in der Konsolidierungsphase / Herausgegeben von Peter Axer u.a.m. — Duncker&Humblot-Berlin. — 2010. — 304 s.

Е. В. Петров

Донецкий юридический институт Министерства внутренних дел Украины,
кафедра гражданско-правовых дисциплин
просп. Засядько, 13, Донецк, 83054, Украина

**ПРАВО ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА КАК ИСТОЧНИК
АДМИНИСТРАТИВНО-ХОЗЯЙСТВЕННОГО ПРАВА**

Резюме

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

Ключевые слова: право Европейского Союза, административно-хозяйственное право, источники.

E. V. Petrov

Donetsk Law Institute of Ministry of Internal Affairs of Ukraine,
The Department of Civil law Disciplines
Zasjad'ko av., 13, Donetsk, 83054, Ukraine

**THE EUROPEAN UNION LAW AS A SOURCE OF ADMINISTRATIVE
AND COMMERCIAL LAW**

Summary

The article deals with the question of the fitness of European Union legislation to the sources of administrative law. Consider a system of EU law and gives examples of acts that constitute the basis of sources of administrative and commercial law.

Key words: European Union Law, administrative and commercial law, sources.