

УДК 341.171: 341.217(4)

DOI <https://doi.org/10.32849/2663-5313/2019.6.66>**Ярослав Костюченко,***канд. юрид. наук, адвокат,**докторант кафедри порівняльного і європейського права**Інституту міжнародних відносин**Київського національного університету імені Тараса Шевченка*

## УГОДА ПРО АСОЦІАЦІЮ З ЄС У НАЦІОНАЛЬНОМУ ПРАВОПОРЯДКУ УКРАЇНИ

*У дослідженні виділені такі основні характерні риси Угоди про асоціацію між ЄС та Україною, як запровадження посиленого співробітництва між сторонами, що передбачає привілейованість відносин з відповідною країною; залучення третьої країни до правової системи ЄС через адаптацію норм *acquis* Союзу та інституційну структуру, побудовану на взаємних засадах. Визначено поняття «європеїзація» для відображення змін, які виникають на національному рівні в результаті європейської інтеграції. Такі зміни зазвичай пов'язані з процесом гармонізації правових систем, запровадженням спільних принципів регулювання та формування системи єдиних європейських інститутів.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, *acquis*, імплементація, судова практика, Україна, правопорядок.

**Постановка проблеми.** Включення до Угоди про асоціацію між Україною та ЄС (далі – УА) значної кількості сфер співпраці зумовлює потребу реалізації її положень за допомогою низки правових інструментів. Вони включають насамперед міжнародні угоди, законодавчі та інші нормативні акти України, визнання Україною законодавчих актів та рішень Суду ЄС. Окрім цього, Угода містить положення, запозичені з установчих договорів про ЄС, а також значну кількість внесених до додатків актів інститутів Євросоюзу. Застосовуючи їх, Україна має враховувати відповідну практику ЄС у цих сферах.

У наказі Міністерства економіки та з питань європейської інтеграції України «Про затвердження Методики визначення критеріїв євроінтеграційної складової державних цільових програм» від 16.03.2005 № 62, у п. 2 згаданої Методики, серед іншого, дається й чітке визначення терміна «імплементація», під яким розуміється «здійснення, виконання державою міжнародних правових норм».

Тобто, по суті, імплементація в цьому випадку є фактичною реалізацією міжнародних обов'язків України на внутрішньо-державному рівні, що здійснюється через гармонізацію національного законодавства з правом ЄС й у певних сферах шляхом трансформації норм права ЄС у національні нормативно-правові акти.

**Мета статті** є теоретичне осмислення визначення місця Угоди про асоціацію у національному правопорядку України через призму застосування її судовими органами.

**Аналіз останніх досліджень та публікацій.** Серед закордонних та українських юридичних публікацій, присвячених загальним питанням місця угод про асоціацію в національному правопорядку, є роботи К. Гьялдіно, А. Отта, А. Тота, Г. Ван дер Лу, В. Муравйова, І. Березовської, Т. Комарової, Р. Петрова, К. Смирнової [1-5]. Проте ці автори не приділяли особливу увагу тому, як визначається зміст *acquis* у правопорядку третіх країн та процеси імплементації, зокрема, Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Ці питання необхідно досліджувати, щоб розрізнити особливості правового характеру законодавства ЄС, його джерел та способів його впливу на правові порядки третіх країн, які мають договірні відносини із Союзом, – усе це на порядку денному української науки європейського права.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Політика європейської інтеграції є складним і комплексним завданням у сфері забезпечення функціонування державного управління. Успішна організація управління євроінтеграційними процесами залежить від побудови певної системи управління та вироблення ефективних механізмів функціонування цієї системи. Для успішного руху в напрямі членства України в ЄС нині потрібна централізація відповідальності за євроінтеграцію. Надзвичайно широкомасштабний характер Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, яка охоплює своїм регулюванням широке коло правовідносин у різних галузях та сферах суспільного життя, вимагає запровадження особливого організаційного механізму. Визначено, що в Україні функціонує

досить розгалужена система органів влади, що реалізують дану політику. З метою заохочення України в досягненні цих далекосяжних цілей Угода про асоціацію містить положення про зближення законодавства (англ. «approximation clause») і так звані «умовні застереження» (англ. «conditionality clause») [5]. «Умовні застереження» широко використовуються в угодах між ЄС та іншими країнами. Ці застереження можуть передбачати доступ України до свобод внутрішнього ринку ЄС. Ці положення зовнішніх угод ЄС встановлюють особливі цілі (наприклад, надання безвізового режиму, статусу країни – кандидата на приєднання до ЄС), досягнення яких залежить від певних дій сторони угоди (таких як усунення торговельних бар'єрів та антиконкурентної практики) або ефективного функціонування стандартів демократії та ринкової економіки (таких як вільні та справедливі вибори і подолання корупції).

Реалізація Угоди про асоціацію між ЄС та Україною залежатиме від національної імплементації Угоди та визначення її статусу в системі джерел національного права.

Як слушно зауважує Д. Терлецький, сприйняття і використання міжнародних договорів, включення їх до складу національного законодавства як безпосередніх джерел правових норм, що регламентують поведінку суб'єктів національного права, та, напевне, високий потенціал судової влади у вирішенні колізій між нормами національного законодавства і нормами міжнародних договорів, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, дає підстави говорити про особливу роль судових інституцій у регулюванні дії міжнародних договорів в Україні [6, с. 162]. Це твердження повною мірою стосується й Угоди про асоціацію, адже, відповідно до європейської правової традиції, будь-яка судова установа, розглядаючи справу і вирішуючи спір про право, виконує низку завдань, основними серед яких є тлумачення правових норм, заповнення прогалин у праві та захист прав і інтересів осіб, які забезпечуються відповідним правовим захистом [7].

У спеціальному монографічному дослідженні О. Стрельцова зазначає, що проблемним моментом у використанні форм національного імплементаційного правозастосування є невизначеність характеру дії міжнародного договору на конституційному рівні (невизначеність місця міждержавних міжнародних договорів України в ієрархії національного законодавства, невизначеність статусу інших міжнародних угод у системі національного права, відсутність механізму їх імплементації тощо) [8].

Однак, поки триває доктринальна дискусія [9], практика свідчить про практичне втілення принципу примату міжнародного права. Це пояснюється прийняттям ряду рішень судами першої та апеляційної інстанцій, що остаточно підтверджені Верховним Судом України.

Так, частиною 1 ст. 9 Конституції України встановлено, що чинні міжнародні договори, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Міжнародні договори України, які набрали чинності, не лише сприяють розвитку міждержавного співробітництва у різних сферах суспільного життя та належному забезпеченню національних інтересів, здійсненню цілей, завдань і принципів зовнішньої політики України, закріплених у Конституції України, а й можуть завдяки своєму пріоритету над нормами відповідних законодавчих актів України змінювати регулювання правових відносин, установлених законодавством України [10].

В Україні є вже певна практика з цього приводу. Щодо застосування судами міжнародних договорів України під час здійснення правосуддя передбачено, що «застосовуючи міжнародні договори України під час здійснення правосуддя, суди повинні враховувати, що при тлумаченні міжнародного договору застосовуються правила статей 31, 32, 33 Віденської конвенції. <...> Поряд із контекстом міжнародного договору враховуються: будь-яка наступна угода між учасниками щодо тлумачення договору або застосування його положень; наступна практика застосування договору, яка встановлює угоду учасників щодо його тлумачення; будь-які відповідні норми міжнародного права, які застосовуються у відносинах між учасниками. <...> У разі виникнення труднощів із застосуванням міжнародних договорів України суди у здійсненні правосуддя можуть використовувати акти та рішення міжнародних організацій, спеціалізованих органів, які мають повноваження щодо тлумачення відповідних міжнародних договорів або врегулювання спорів щодо тлумачення» [10].

Цитоване положення свідчить про те, що суди України під час тлумачення положень міжнародного договору мають враховувати міжнародну правозастосовну практику. Такий підхід уможливує врахування на національному рівні не лише норм міжнародних договорів, а й результатів міжнародної імплементації.

Практика національних судів України свідчить про започаткування процесу використання Угоди про асоціацію. Зокрема, на практиці адміністративні суди України

також дотримуються позиції щодо застосування положень Угоди про асоціацію як джерела права. Так, Верховний Суд у своєму рішенні у справі № 9901/460/18 від 18 вересня 2018 р. [11] звернув увагу на те, що відповідно до Угоди про асоціацію Україна взяла на себе зобов'язання, зокрема, забезпечувати поступову адаптацію законодавства України до права ЄС (*acquis* ЄС) відповідно до напрямів, визначених у цій Угоді, та забезпечувати ефективне її виконання. Верховний суд у складі колегії суддів Касаційного господарського суду у рішенні у справі № 910/14972/17 від 17 липня 2018 р. взагалі застосував пріоритет ст. 198 Угоди про асоціацію над національним законодавством України.

Отже, практика беззаперечно свідчить про те, що Угода про асоціацію є частиною національного законодавства України, її положення мають імперативний характер та є обов'язковими до виконання на всій території України.

Політично Угода про асоціацію між Україною та ЄС, а також Порядок денний асоціації сприяють подальшій політичній асоціації та економічній інтеграції України до ЄС шляхом започаткування всебічного і практичного співробітництва між сторонами, завдяки якому ці основні завдання можуть бути реалізовані. Здебільшого вони слугують: консолідації демократичних реформ, реформуванню судової системи, повазі до верховенства права та прав людини, прозорості та демократичній відповідальності, боротьбі з корупцією, а також збільшенню участі громадян у публічному прийнятті рішень в Україні.

Угода про асоціацію (далі – Угода) має для України цілу низку наслідків як правового, так і інституціонального характеру. Зазначимо, що успішна реалізація євроінтеграційної політики можлива лише за умов системного використання механізмів реалізації політики органами державної влади, а саме: політичного (формування політики), інституційно-організаційного (забезпечення відповідними інституціями та організаціями їх ефективного функціонування), економічного (фінансове забезпечення), правового (нормативно-правове забезпечення), інформаційного (інформаційно-аналітичне забезпечення реалізації євроінтеграційної політики).

Питання наявності ефективного органу з питань європейської інтеграції – основне для забезпечення успішності процесу в цілому. Отже, проаналізуємо систему центральних органів державної влади, які наділені повноваженнями у сфері імплементації Угоди.

Повноваження Президента України, передбачені статтею 106 Конституції України щодо забезпечення державної незалежності, національної безпеки, представлення держави в міжнародних відносинах та керівництва зовнішньополітичною діяльністю держави є важливими в контексті цілей політичного діалогу, передбаченого Угодою (стаття 4 Угоди): поглиблення політичної асоціації та зміцнення політико-безпекової конвергенції та ефективності; сприяння міжнародній стабільності та безпеці на основі ефективної багатосторонності; посилення співробітництва та діалогу між Сторонами з питань міжнародної безпеки та антикризового управління, зокрема, з метою реагування на глобальні й регіональні виклики та основні загрози; розвиток діалогу та поглиблення співробітництва між Сторонами у сфері безпеки та оборони.

Важливу роль тут відіграє також законодавчий орган країни. Регламентом Верховної Ради України передбачено, що Комітет з питань європейської інтеграції розглядає законопроекти на предмет їхньої відповідності міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції (стаття 93 Регламенту). Ці висновки Комітет повинен надати головному комітетові, відповідальному за розгляд законопроекту, упродовж 21 дня.

Інституційний та функціональний складники системи координації в гільці виконавчої влади складається з таких рівнів: Кабінет Міністрів України, який спрямовує, координує та контролює діяльність міністерств та інших центральних органів виконавчої влади; Урядовий комітет з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку; Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України (далі – Урядовий офіс), який виконує низку функцій щодо координації, моніторингу та контролю підготовки й виконання програмних документів, експертизи проєктів нормативно-правових актів, а також здійснює функції секретаріату Ради та Комітету Асоціації Україна-ЄС; Заступники міністрів з питань європейської інтеграції та профільні підрозділи міністерств, відповідальні за формулювання та реалізацію державної політики у сферах своєї компетенції, підготовку проєктів актів законодавства у сфері європейської інтеграції та їх імплементацію, взаємодію з відповідними структурними підрозділами інституцій та агентств ЄС.

Урядовому офісу в інституційному забезпеченні адаптації українського законодав-

ства відводиться центральна роль, оскільки він нині фактично забезпечує координаційну роль адаптації законодавства у рамках завдань з виконання Угоди. Основним його завданням є моніторинг загальної ситуації, що, вважаємо, не достатньо для ролі єдиного і головного координатора євроінтеграції в країні.

Варто зазначити, що проекти актів законодавства розглядаються на Урядовому комітеті з питань європейської, євроатлантичної інтеграції, міжнародного співробітництва та регіонального розвитку, який засідає щотижня. Координацію роботи з підготовки проектів, а також їх експертизу здійснює Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. Урядовий офіс на постійній основі взаємодіє з міністерствами, в яких утворено інститут заступників міністрів з питань європейської інтеграції.

Урядовий офіс також виступає певним модератором між міністерствами та експертами Європейської Комісії. Разом із тим відповідальність за якість та вчасність виконання заходів, їх відповідність праву ЄС або іншим міжнародним стандартам несуть безпосередньо міністерства.

Організаційне, експертно-аналітичне та інформаційне забезпечення діяльності Кабінету Міністрів України у сфері європейської та євроатлантичної інтеграції здійснюється Урядовим офісом. У сфері європейської інтеграції Урядовий офіс володіє повноваженнями щодо розроблення та здійснення заходів з виконання Угоди, інших міжнародних договорів України та домовленостей між Україною та Європейським Союзом; співробітництва між Україною та Європейським Союзом, а також державами – членами Європейського Союзу відповідно до їхніх повноважень за Договором про функціонування Європейського Союзу; адаптації законодавства України до права Європейського Союзу (acquis ЄС); виконання міжнародних договорів України і домовленостей між Україною та Європейським Союзом; діяльності двосторонніх органів, передбачених Угодою та іншими міжнародними договорами України; цільового спрямування бюджетного фінансування; залучення та використання міжнародної допомоги Європейського Союзу та інших донорів, спрямованої на підтримку виконання завдань; інформування громадськості; залучення громадян до процесу прийняття Кабінетом Міністрів України, іншими органами виконавчої влади відповідних рішень

Урядовий офіс відповідно до покладених на нього завдань проводить експертизу проектів нормативно-правових актів, інших

документів, внесених Кабінетові Міністрів України, на предмет їхньої відповідності програмним документам у сфері європейської інтеграції та цілям Угоди, за результатами готує висновки та рекомендації та експертизу відповідності проектів нормативно-правових актів, які вносяться на розгляд Кабінету Міністрів України, міжнародно-правовим зобов'язанням України у сфері європейської інтеграції, а також щодо врахування права Європейського Союзу (acquis ЄС) (абз. 2, 12 п. 4 Положення про Урядовий офіс з питань європейської та євроатлантичної інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України)

Для ефективної імплементації положень Угоди необхідним є їх висококваліфікована імплементація перш за все державними органами. В Україні діє централізовано урядова модель євроінтеграційного механізму, яка передбачає, що завдання щодо горизонтальної координації європейської інтеграції можуть виконуватися підрозділом, створеним безпосередньо в апараті Уряду. Таким інституційним механізмом, покликаним забезпечувати реалізацію та імплементацію Угоди про асоціацію України з ЄС, є Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції у складі Секретаріату Кабінету Міністрів України.

У механізмі координації забезпечення реалізації питань європейської інтеграції в центральних органах виконавчої влади є значний прогрес, що говорить про стрімке євроінтеграційне прагнення України: у кожному міністерстві утворена посада заступника міністра з питань європейської інтеграції, створено спеціальні підрозділи, які відповідають за євроінтеграційний напрям. Але є й приклади покладання питань європейської інтеграції на непрофільні структурні підрозділи або одразу на кілька різних структурних підрозділів, як-то в Міністерстві фінансів України, де євроінтеграційні функції здійснює Департамент боргової та міжнародної фінансової політики та Департамент фінансової політики. Крім того, в окремих органах не визначено структурний підрозділ, відповідальний за питання європейської інтеграції. Щодо центральних органів виконавчої влади зі спеціальним статусом, то тільки у трьох із п'яти органів створені спеціальні відділи, департаменти, які відповідають за євроінтеграційну політику. Так, необхідно створити орган, який би відповідав за євроінтеграцію у Фонді державного майна та Адміністрації Державної служби спеціального зв'язку та захисту інформації України, і це би сприяло ефективнішій та динамічнішій реалізації положень Угоди про асоціацію. Показовим

у цьому руслі є приклад Національного агентства України з питань державної служби, при якому було утворено Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу і який у своїй роботі забезпечує організацію співпраці державних органів України з державними органами країн-членів ЄС з метою обміну досвідом та надання допомоги в питаннях державного управління та адаптації законодавства України до законодавства ЄС [12]. Тому створення системи органів, підрозділів, які би відповідали за питання євроінтеграції в центральних органах виконавчої влади, ще потребує уваги та доопрацювань з боку уряду. Слід звернути особливу увагу на те, що наразі найголовнішою проблемою залишається відсутність у більшості державних органів системи моніторингу та оцінки виконання Угоди про асоціацію.

### Висновки

Отже, реалізація Угоди про асоціацію між ЄС та Україною залежатиме від національної імплементації Угоди та визначення її статусу в системі джерел національного права. Незважаючи на те, що триває доктринальна дискусія щодо співвідношення міжнародного та національного права у правопорядку України, практика застосування міжнародних угод свідчить про практичне втілення принципу примату міжнародного права. Це пояснюється прийняттям ряду рішень судами першої та апеляційної інстанцій, що остаточно підтверджені Верховним Судом України, які були проаналізовані.

Крім того, успішна організація управління євроінтеграційними процесами в Україні залежить від побудови певної системи управління та вироблення ефективних механізмів функціонування цієї системи. Одним із поширених у європейській доктрині підходів до зближення правових систем держав-членів ЄС є використання поняття «європеїзація» для відображення змін, які виникають на національному рівні в результаті європейської інтеграції держав-членів. Такі зміни зазвичай пов'язані з процесом гармонізації

правових систем, запровадження спільних принципів регулювання та формування системи єдиних європейських інститутів.

### Список використаних джерел:

1. Muraviov V. The Acquis Communautaire as a Basis for the Community Legal Order. *Miskolc Journal of International Law*. 2007. Vol. 4. No. 2.
2. Березовська І.А. Вплив Угоди про асоціацію з Євросоюзом на правову систему України. *Актуальні проблеми міжнародних відносин*. 2011. Випуск 100 (Частина I). С. 179-185.
3. Ван дер Лу Г. Нова зона вільної торгівлі між ЄС та Україною: «глибока» і «всесосяжна»? *Право України*. 2013. № 6. С. 59-69.
4. Смирнова К. В. Європейська інтеграція України: актуальні питання. *Право України*. 2011. № 5. С. 148-152.
5. Петров Р. А. Транспозиция "acquis" Европейского Союза в правовые системы третьих стран: монография. Киев: Истина, 2011. 384 с.
6. Терлецький Д.С. Конституційно-правове регулювання дії міжнародних договорів в Україні: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Одеса, 2007. 234 с.
7. Зверев Є.О. Тлумачення міжнародних договорів національними судами: європейський досвід та українська практика: дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. Київ, 2015. 227 с.
8. Стрельцова О.В. Конституціоналізація процесу асоціації України з Європейським Союзом: теорія та практика: монографія. Київ: Алєрта, 2017. 532 с.
9. Шиб Т. Співвідношення міжнародного та національного права України. *Віче*. 2011. № 4. URL: <http://www.viche.info/journal/2430/>.
10. Про застосування судами міжнародних договорів України при здійсненні правосуддя: Постанова Пленуму Вищого Спеціалізованого Суду України з розгляду цивільних і кримінальних справ № 13 від 19 грудня 2014 р. URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/v0013740-14>
11. Рішення Верховного Суду від 18 вересня 2018 р. у справі № 9901/460/18 URL: <http://reyestr.court.gov.ua/Review/76614024>.
12. Питання Центру сприяння інституційному розвитку державної служби: Постанова Кабінету Міністрів України від 4 червня 2008 р. № 528. *Офіційний вісник України*. 2008. № 41. С. 44.

*В исследовании выделены такие основные характерные черты Договора об ассоциации между ЕС и Украиной, как введение усиленного сотрудничества между сторонами, предусматривающее привилегированность отношений с соответствующей страной; привлечение третьей страны в правовой системе ЕС через адаптацию норм acquis Союза и институциональную структуру, построенную на взаимных началах. Определено понятие «европеизация» для отображения изменений, возникающих на национальном уровне в результате европейской интеграции. Такие изменения обычно связаны с процессом гармонизации правовых систем, внедрением общих принципов регулирования и формирования системы единых европейских институтов.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, acquis, имплементация, судебная практика, Украина, правопорядок.



*The main features were defined, which are the enhanced cooperation between the parties, which provides for the privilege of relations with the country concerned; the involvement of a third country in the EU legal system through the adaptation of the acquis and the institutional framework built on a reciprocal basis. The concept of "europeanization" is defined to reflect changes that arise at the national level as a result of European integration. Such changes are usually related to the process of harmonization of legal systems, the introduction of common principles of regulation and the formation of a system of united European institutions.*

**Key words:** European Union, acquis, implementation, jurisprudence, Ukraine, legal order.

