

Європеїзація української судової системи як складова євроінтеграційної політики України

Петров Р.А.

Вступ

Європеїзація української правової системи розпочалася після здобуття Україною незалежності у 1991 році. З цього часу пріоритетною ціллю зовнішньої політики України стала інтеграція в міжнародні політичні та економічні структури і набуття членства в Раді Європи та Європейському Союзі (ЄС). Як тільки членство в Раді Європи стало реальністю, Україною були зроблені перші кроки з метою забезпечення відповідності національного законодавства визнаним європейським стандартам в сфері демократії та прав людини. Як наслідок цього процесу, українське кримінальне, пенітенціарне і соціальне законодавство зазнало суттєвих змін, як то скасування смертної кари, а також прийняття нового кримінального, кримінально-процесуального та цивільно-процесуального кодексів. Рішення Європейського Суду з прав людини (Страсбурзький суд) стали обов'язковими для виконання українською державою, а українські суди все частіше посилаються на судову практику Страсбурзького суду в своїх рішеннях [1]. Таким чином, надбання Україною членства в Раді Європи в 1995 р. спонукало до перших кроків у застосуванні європейських правових стандартів в українській правовій системі.

Прагнення України отримати членство в ЄС має значний вплив на реформування української правової системи. Відповідно до Угоди про Партнерство і Співробітництво між ЄС і Україною (УПС) [2] та Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [3] Україна має поступово наближувати національне законодавство до права ЄС з метою подальшої політичної, правової та економічної інтеграції з ЄС.

Однією зі складових цього процесу є ефективне функціонування української судової влади відповідно до визнаних європейських стандартів, або, як визначають європейські інституції та науковці, «європеїзації» українських судів. Під «європеїзацією» української судової системи найчастіше розуміється послідовне застосування фундаментальних принципів міжнародного права і права ЄС, найкращих правових стандартів права ЄС українськими суддями. Проте, українська судова система піддається постійній критиці за неохоче застосування міжнародних і європейських правових стандартів [4]. На нашу думку, аналіз української судової практики свідчить про певний прогрес в «європеїзації» української судової влади. Ця стаття присвячена аналізу практики судів України із застосування права ЄС та загальних принципів європейського та міжнародного права. На жаль, в сучасній українській правовій науці кількість робіт на цю тему є обмеженою. Дана стаття частково заповнює наявну прогалину. В першій частині статі подано огляд практики Конституційного Суду України, в другій частині проаналізована практика адміністративних судів України. У висновках розглядаються сучасні чинники та перспективи застосування права ЄС українськими судами.

Застосування права ЄС українськими судами

Правова доктрина радянської України не поділяла широке застосування джерел міжнародного права в рішеннях українських судів [5]. Після здобуття незалежності в 1991 році та прийняття Конституції України у 1996 році українські суди опинилися перед необхідністю більш відкритого ставлення до застосування норм міжнародного права [6]. Сьогодні українські суди надають перевагу застосуванню міжнародних угод, які належним чином підписані і ратифіковані Верховною Радою України. Але, навіть за таких обставин, немає гарантії правильного застосування міжнародних угод за браком розуміння методів тлумачення міжнародних угод українськими суддями. Технічна допомога міжнародних та європейських інституцій, а також зростання активності українських науковців сприяє збільшенню кількості випадків застосування міжнародних угод українськими суддями. Зараз можна стверджувати, що українські суди усіх рівнів все частіше посилаються у своїх рішеннях на джерела міжнародного та європейського права, особливо на рішення міжнародних і європейських трибуналів та судів [7].

Безперечним лідером застосування джерел міжнародного і європейського права є Конституційний Суд України. У більшості випадків це стосується захисту конституційних прав і свобод, свободи асоціацій, права громадян на участь в управлінні державою, виборчого права, права на справедливий судовий розгляд тощо. У багатьох випадках Конституційний Суд України обґрунтовує необхідність посилання на джерела міжнародного

та європейського права тим, що ратифікація Україною основоположних міжнародних та регіональних конвенцій (зокрема, Європейської Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод 1950 року (Конвенція про захист прав людини)) передбачає право українських громадян, іноземців та осіб без громадянства звертатися до міжнародних та європейських судів з метою захисту їх прав у випадках, коли вони належним чином не захищені національною судовою системою. У більшості судових рішень Конституційного Суду України присутня стійка тенденція щодо тлумачення положень Конституції України відповідно до найкращих міжнародних та європейських правових стандартів [8]. Однак, серед суддів Конституційного Суду України не існує однакового підходу щодо застосування джерел міжнародного і європейського права у своїх рішеннях. Деякі судді Конституційного Суду України вважають, що Конвенцію про захист прав людини та судову практику Страсбурзького Суду потрібно застосовувати відповідно до особливих характеристик правової системи України для того, щоб зберегти національні конституційні цінності. Інші конституційні судді наголошують на необхідності збільшення частоти та підвищення ефективності посилань на джерела міжнародного та європейського права з метою забезпечення більш ефективного захисту конституційних свобод українських громадян [9]. Крім того, деякі судді Конституційного Суду України відстоюють необхідність застосування у своїх рішеннях не тільки Конвенції про захист прав людини та судової практики Страсбурзького Суду, а і права ЄС через проєвропейську зовнішню політику України і її прагнення до членства в ЄС [10].

У більшості рішень Конституційного Суду України джерела права ЄС застосовуються як джерела переконливого характеру або довідкова інформація. Наприклад, у справі №2 від 12.06.2007 р. щодо тлумачення Закону України «Про політичні партії» [11] поряд із посиланнями на Конвенцію про захист прав людини та судову практику Страсбурзького Суду Конституційний Суд України з метою порівняльного аналізу зробив посилання на Регламент Європейського Парламенту та Ради ЄС 2004/2003 «Про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні» [12]. Крім того, Конституційний Суд України посилався на Директиву Ради ЄС 2000/78 [13] у своєму рішенні у справі №8 від 16.10.2007 р про конституційність законів України «Про державну службу», «Про Дипломатичну службу» та «Про службу в органах місцевого самоврядування» (справа про граничний вік перебування на державній службі та службі в органах місцевого самоврядування) [14].

У разі конфлікту між положеннями УПС [15] та національного законодавства, українські суди визнають примат і пряму дію УПС. Наприклад, у рішенні №18/303 від 22 лютого 2005 р. Вищий господарський суд України визнав пряму дію і верховенство статті 15 УПС у разі колізії з національним законодавством про надання європейським товарам не менш сприятливого режиму, ніж той, що надається подібним товарам національного походження. Крім того, деякі українські судді обґрунтовують необхідність посилання в своїх рішеннях на законодавство ЄС, виходячи із зобов'язання про зближення законодавства ЄС і України в УПС [16]. Наприклад, в рішенні №28/296 від 22 червня 2004 р Вищий господарський суд України застосував тлумачення поняття «міжнародний транспортний коридор» відповідно до

міжнародного законодавства та УПС. Важливість виконання зобов'язань України з наближення національного законодавства до права ЄС та їх далекосяжні наслідки для правової системи України було підкреслено в рішенні окружного адміністративного суду м. Києва №4/48 від 22 травня 2008 року. У цьому рішенні окружний адміністративний суд м. Києва згадав Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. і заявив, що метою адаптації українського законодавства до права ЄС є досягнення відповідності законодавству ЄС. Відповідно, окружний адміністративний суд м. Києва зробив посилання на Директиву ЄС 2004/83 «Щодо мінімальних стандартів кваліфікації та статусу громадян третіх країн та осіб без громадянства як біженців або як осіб, що потребують міжнародного захисту з інших причин, а також змісту захисту, що надається» [17], як «орієнтир для уваги суду».

Українські адміністративні суди посилаються на загальні принципи права ЄС та судову практику Страсбурзького та Люксембурзького судів у справах, що стосуються відповідальності держави перед особами. В цілому, українські адміністративні суди виправдовують застосування судової практики Люксембурзького суду необхідністю дотримання судової практики Страсбурзького суду. Наприклад, у рішенні окружного адміністративного суду м. Києва №9/556 від 18 листопада 2008 р. запроваджено, що принцип верховенства права повинен застосовуватися відповідно до судової практики Страсбурзького суду. На думку окружного адміністративного суду м. Києва, застосування найкращих європейських

стандартів захисту прав людини в Україні сприяє зменшенню кількості позовів з боку українських громадян до Страсбурзького суду [18].

Українські адміністративні суди застосовують нові правові концепції та доктрини, раніше не відомі українській правовій системі, як то принцип правової визначеності. Наприклад, в рішенні окружного адміністративного суду м. Києва №2/416 від 25 листопада 2008 р. було запозичено принцип правової визначеності з судової практики Люксембурзького суду. В цій справі окружний адміністративний суд Києва визначив, що «Правовідносини, що виникають в процесі реалізації права на отримання щорічної разової грошової допомоги (в даному випадку це стосується можливості реалізації встановленої державою гарантії для інвалідів I групи та учасників бойових дій, як складової їхнього правового статусу), будуються на принципі юридичної визначеності. Зазначений принцип не дозволяє державі посылатися на відсутність певного нормативного акта, який визначає механізм реалізації прав та свобод громадян, закріплених у конституційних та інших актах». Це означає, що держава не може виправдати свою нездатність гарантувати конституційні права через відсутність конкретного національного законодавства. Для обґрунтування цієї думки окружний адміністративний суд Києва зробив посилання на рішення Люксембурзького суду у справі *Van Duyn v. Home Office* [19], в якому тлумачиться зміст загальних принципів права ЄС (принципу юридичної визначеності та легітимних очікувань, відповідальності держави). Згодом принципи юридичної визначеності та легітимних очікувань було застосовано в рішенні окружного адміністративного суду м. Києва №4/337 від 26 червня 2008 р. про права на пільги тих, хто брав участь в ліквідації наслідків чорнобильської катастрофи. В цій справі окружний

адміністративний суд м. Києва заявив, що «держава не може посилатися на власне порушення зобов'язань з метою запобігання відповідальності. При цьому, якщо держава чи орган публічної влади схвалили певну концепцію, в даному випадку це право на отримання одноразової компенсації учасникам ліквідації наслідків аварії на ЧАЕС, то така держава чи орган вважатимуться такими, що діють протиправно, якщо вони відступлять від такої політики чи поведінки, зокрема, щодо фізичних осіб без завчасного повідомлення про зміни в такій політиці чи поведінці, оскільки схвалення такої політики чи поведінки дало підстави для виникнення обґрунтованих сподівань у фізичних осіб стосовно додержання державою чи органом публічної влади такої політики чи поведінки».

Висновки

Які чинники спонукають українські суди застосовувати законодавство ЄС у своїх рішеннях? Чи є зв'язок між застосуванням права ЄС в українських судах та зовнішньою політикою України? На нашу думку, зовнішні фактори, як то посилення політичного та економічного співробітництва між Україною та ЄС, відіграють важливу роль в європеїзації української судової системи.

Новий політичний курс України, спрямований на зближення з ЄС, розпочався у 1994 році з підписанням Угоди про партнерство та співробітництво (УПС) з ЄС та його державами-членами. За ст. 51 УПС Україна визнає, що «важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства» [20]. Задля

досягнення цієї мети Україна розпочала процес «адаптації» національного законодавства до законодавства ЄС. Досягнення мети успішної адаптації українського законодавства до законодавства ЄС дає надію, що ЄС може запропонувати нову модель взаємовідносин, яка зможе привести Україну до тіснішої інтеграції з ЄС [21].

Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. передбачає транспозицію правового надбання ЄС (*acquis communautaire*) до правової системи України. Метою цього закону є «досягнення відповідності правової системи України *acquis communautaire* з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього» [22]. Серед джерел *acquis communautaire*, визначених в Розділі II Закону, є рішення Суду ЄС. Іншими словами, відповідно до Закону про адаптацію Україна погодилась поступово імплементувати *acquis* ЄС на добровільній основі, без будь-якої перспективи повноправного членства в ЄС. Слід зазначити, що ЄС ніколи офіційно не визнавав, що добровільна адаптація національного законодавства матиме наслідком вступ України до ЄС. Тим не менш, у багатьох офіційних документах та публічних заявах українського уряду вважається, що добровільна гармонізація національного законодавства до законодавства ЄС є істотним фактором у прискоренні інтеграції України до ЄС.

Зовнішні фактори, які спонукають українські суди застосовувати законодавство та судову практику ЄС, ґрунтуються на різних внутрішніх чинниках соціально-правового характеру. УПС між Україною та ЄС сприймається деякими суддями не тільки як міжнародна угода, яка є

частиною правової системи України, але як щось більш вагоме. Деякі українські судді вважають, що добровільне застосування законодавства ЄС є ключовою умовою для демократичної трансформації українського суспільства відповідно до міжнародної та європейської практики.

Фінансова та технічна допомога ЄС Україні є ще одним важливим фактором європеїзації української судової системи. Конституційний Суд України є найбільшим одержувачем міжнародної та європейської технічної та експертної допомоги серед українських судів [23]. Система українського адміністративного судочинства започаткована завдяки активній технічній та експертній підтримки міжнародних та європейських організацій (Рада Європи, ОБСЄ, ЄС). Метою запровадження адміністративного судочинства в Україні було підвищення підзвітності державних органів влади перед громадянами відповідно до найкращих європейських стандартів. Країни Центральної і Східної Європи пройшли через подібні реформи для того, щоб претендувати на членство в ЄС [24]. Як показує аналіз судової практики, Конституційний Суд України та адміністративні суди України відіграють активну роль в застосуванні джерел права ЄС у власних рішеннях.

Підписання і вступ в дію нової угоди про асоціацію між ЄС і Україною значно посилить «європеїзацію» судової системи України. Українські суди будуть вимушені частіше застосовувати різноманітні джерела права ЄС через інтеграційні цілі майбутньої угоди про асоціацію. Створення поглибленої зони вільної торгівлі приведе до інтенсивного застосування торгівельного права ЄС українськими судами, що буде передумовою справжньої «інтеграції без формального членства» України до ЄС.

Список використаної літератури

1. Закон України «Про виконання рішень та застосування практики Європейського суду з прав людини» від 23 лютого 2006 року № 3477-IV.
2. Закон України «Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР.
3. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 квітня 2004 р № 1629-IV.
4. R. Petrov and P. Kalinichenko, "The Europeanization of Third Country Judiciaries through the Application of the EU Acquis: The Cases of Russia and Ukraine" (2011) 60 *International & Comparative Law Quarterly* 325-353.
5. *Корецький В.М.* Избранные труды: В 2 кн./АН УССР. Ин-т государства и права; Редкол.: В.Н. Денисов (гл. ред.) и др. — К.: Наук, думка, 1989. — Кн.1.— 1989.— 344 с.
6. Стаття 9 Конституції України передбачає, що: «Міжнародні договори, які вступили в силу, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України, є частиною національного законодавства України. Укладення міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України».
7. N. Prescott, "Orange Revolution in Red, White, and Blue: U.S. Impact on the 2004 Ukrainian Election", 16 *Duke J. of Comp. & Int. Law* (2006), 219-248.
8. *Селівон М. Ф.* Гармонізація положень національного законодавства з нормами міжнародного права та їх застосування в практиці Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. - 2003. - №3. – С. 36-51.
9. Рішення Конституційного Суду України від 10 жовтня 2001 р. (справа № 1-23/2001). *Темченко В. І.* Особливості співвідношення Європейської Конвенції з прав людини, практики Страсбурзького суду та Конституційного Суду України // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. - №4. – С. 91-99. Також, щодо досвіду конституційних судів країн Центральної та Східної Європи див. A. Albi, "Ironies in Human Rights Protection in the EU: Pre-Accession Conditionality and Post-Accession Conundrums", 15(1) *ELJ* (2009), 46-69.

10. Кампо В. М. Конституціоналізація зовнішніх відносин України: євроінтеграційний аспект // Вісник Конституційного Суду України. – 2007. - №6. – С. 50-61.
11. Рішення Конституційного Суду України від 12 червня 2007 р. (справа № 1-2/2007).
12. Регламент ЄС Європейського Парламенту та Ради ЄС 2004/2003 «Про статус і фінансування політичних партій на європейському рівні» (ОJ 2003 L 297).
13. Директива Ради ЄС 2000/78 «Про загальні рамки рівного ставлення при працевлаштуванні та в трудовій діяльності» (ОJ 2000 L 303/16).
14. Рішення Конституційного Суду України від 16 жовтня 2007 р. , справа № 1-16/2007.
15. Закон України «Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР.
16. За ст. 51 УПС Україна визнає, що «важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством є зближення існуючого і майбутнього законодавства України з законодавством Співтовариства. Україна вживе заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства Співтовариства».
17. Директива Ради ЄС 2004/83 від 29 квітня 2004 року «Про мінімальні стандарти захисту громадян третіх країн, осіб без громадянства як біженців в ЄС» (ОJ 2004 L 304).
18. На сьогодні, Україна посідає третє місце після Росії та Туреччини за кількістю звернень громадян до Стасбурзького суду (близько 10 000 звернень на рік).
19. Справа 41/74, *van Duyn v. Home Office*, ECR 1974 1337.
20. Закон України «Про ратифікацію Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами» від 10 листопада 1994 р. № 237/94-ВР.
21. R. Petrov, “Recent Developments in the Adaptation of Ukrainian Legislation to EU Law”, 8(1) *EFAR* (2003), 125-141.
22. Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 15 квітня 2004 р № 1629-IV.

23. Судді Конституційного Суду України постійно приймають участь в міжнародних конференціях і семінарах, відвідують міжнародні трибунали і суди, конституційні суди інших держав. Див. <<http://www.ccu.gov.ua/en/index>>.
24. F. Emmert, 'Administrative and Court Reform in Central and Eastern Europe', 9(3) *ELJ* (2003), 288-315.

**Европеизация украинской судебной системы
как составляющая евроинтеграционной политики Украины**

Р.А. Петров

доц. кафедры отраслевых правовых наук Национального Университета «Киево-Могилянская Академия»,

проф. им. Жана Моне

Под «европеизацией» украинской судебной системы чаще всего понимается последовательное применение фундаментальных принципов международного права и права ЕС, лучших правовых стандартов права ЕС украинскими судьями. Украинская судебная система подвергается постоянной критике за неохотное применения международных и европейских правовых стандартов. Анализ украинской судебной практики свидетельствует об определенном прогрессе в «европеизации» украинской судебной власти.

Ключевые слова: Европейський Союз, европеизация, принципы права ЕС, адаптация законодательства, «*acquis communautaire*».

The Europeanization of the Ukrainian judicial system as a component of European integration policy of Ukraine

Dr. Roman Petrov

Jean Monnet Chair in EU Law, National University "Kyiv-Mohyla Academy"

"Europeanization" of the Ukrainian judicial system is the consistent application of the fundamental principles of international law and EU law, and best legal standards of EU law by Ukrainian judges. However, the Ukrainian judicial system has been criticized for continuing reluctance in applying international and European legal standards. Analysis of the Ukrainian judicial practice shows some progress in the "Europeanization" of the Ukrainian judiciary.

Keywords: European Union, Europeanization, principles of EU law, adaptation of legislation, «acquis communautaire».