

Ю. Л. Юринець,
доктор юридичних наук, доцент

Л. М. Белкін,
кандидат технічних наук, старший науковий співробітник, адвокат

ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВІ ПРОБЛЕМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ КОНСТИТУЦІЙНИХ ПРАВ ГРОМАДЯН У ПРОЦЕСІ АДАПТАЦІЇ ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ ДО ACQUIS COMMUNAUTAIRE ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ. Ч. 1

Національний авіаційний університет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Київ, Україна
E-mail: iurynetsjulia@ukr.net

Мета: досліджуються небезпеки порушення конституційних прав громадян у процесі формальної імплементації «європейських» норм. Наголошується на виникненні останнім часом у цій сфері хибних тенденцій. **Методи дослідження:** документального аналізу і синтезу, порівняльного аналізу, об'єктивної істини, пізнавально-аналітичний та ін. **Результати:** теоретично розглянуті небезпеки для прав громадян формальної імплементації «європейських» норм у законодавство України. **Обговорення:** зазначена «адаптація» дискредитує європейський вибір України та адаптацію законодавства України до *acquis communautaire* ЄС.

Ключові слова: *acquis communautaire* ЄС, адаптація, конституційні права громадян, перевірка на конституційність.

Постановка проблеми та її актуальність. Одним із зовнішньополітичних пріоритетів України, що визнається на законодавчому рівні, є набуття членства в Європейському Союзі (ЄС). Натомість однією із найважливіших умов у реалізації процесу вступу до цього об'єднання є узгодження законодавства України з правопорядком ЄС [1, с. 166-167].

Однак останнім часом виникла хибна тенденція, коли під виглядом «зближення з актами європейського законодавства» чиновники в союзі з олігархами лобіюють або дійсно європейські норми, але без європейських запобіжників владному свавілля, або під виглядом «європейських» норм запроваджуються норми, які насправді не є «європейськими» або такі норми, від яких прагнуть відмовитися і самі європейці

[2, с. 90]. Зокрема «диктаторські» закони від 16.01.2014 р. також називали «європейськими»¹.

Типовим прикладом змови чиновників із олігархами є запровадження формули «Роттердам+», яка переважно працює на збагачення виробників електроенергії і не вирішує проблеми енергобезпеки України у цілому [3].

Голова Ради Української Асоціації інвестиційного бізнесу Д.А. Леонов з приводу сумнівного запровадження правових норм ЄС, зокрема, зазначає: «Ми вже два роки² спостерігаємо хаотичне «соцзмагання» різних міністерств і відомств, які в бюрократичному пориві намагаються «наздогнати і перегнати» інші органи влади за швидкістю застосування вимог єврозаконодавства у своїй сфері... Практично досі на рівні держави не забезпечена централізована

¹<http://www.expres.ua/news/2014/01/28/100941-komunisty-ne-skasovuvatymut-yevropeyski-dyktatorski-zakony-16-sichnya>

² Публікація 2016 року.

координація впровадження вимог єврозаконодавства в цілому по національній економіці і поетапного аналізу наслідків здійснюваних дій» [4].

Таким чином, проблема аналізу правових наслідків адаптації «європейських» норм чи норм, які подаються як «європейські», є актуальною.

Аналіз досліджень і публікацій. Проблема раціонального запровадження єврозаконодавства не є чужою навіть щодо національних правових систем країн ЄС. Так, німецький вчений-адміністративіст Е. Шмідт-Ассманн вказує, що «не можна вимагати адаптації та гармонізації національного права, якщо не звертати погляду до самих правничих систем держав-членів і не визначити ступеня потрібної уніфікації, зваживши її позитивні і негативні аспекти» [5, с. 46].

У статті [6] констатується, що, незважаючи на певний поступ у проведенні реформ в Україні, протягом першого півріччя 2015 року проявились негативні тенденції, що становлять реальну загрозу ефективності подальшого процесу реформування [6, с. 17].

А. Моца вказує [1, с. 171], що попри численну джерельну базу із євроінтеграційного напрямку, нормативно-правові акти України у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення; значна їх кількість прийнята з порушенням правил законотворчої техніки; не розкривається низка засадничих категорій; існуюча процедура експертизи проектів нормативно-правових актів є обмеженою; відсутня загальнодержавна інформаційна мережа з питань європейського права; не здійснюється належний моніторинг адаптації законодавства тощо.

У дослідженні [7] зазначається, що деякі положення директив ЄС імплементуються неправильно або ж повністю ігноруються.

Отже, **метою** статті є дослідження, на прикладах прийняття конкретних законів, небезпек порушення конституційних прав громадян у процесі формальної імплементации «європейських» норм та узагальнення відповідних підходів. Окремі питання з цієї теми розглядалися авторами у доповіді [8].

Виклад основного матеріалу. Конституція України та закони України висувають певні вимоги до запровадження міжнародних актів в

правове поле України. Відповідно до ст. 9 Конституції України, чинні міжнародні договори, 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. Відповідно до абзацу 3 ч. 3 ст. 4 Закону України (далі – ЗУ) «Про міжнародні договори України», пропозиції про укладення міжнародних договорів України подаються після проведення Міністерством юстиції України правової експертизи щодо відповідності проекту міжнародного договору Конституції та законам України. Отже, міжнародний акт, який суперечить Конституції України, не може бути частиною українського законодавства, а відтак поставлена у даній статті проблема конституційності адаптаційних актів є цілком правомірною.

Це цілком і повністю стосується і норм *acquis communautaire* ЄС. І хоча вважається, при цьому небезпідставно, що Конституція України була орієнтована на кращі європейські традиції державного будівництва [1, с. 168], це не означає, що будь-яка «європейська» норма автоматично буде відповідати Конституції України: деякі «європейські» норми не можуть діяти без «європейських» запобіжників, від деяких норм відмовилися і самі європейці, по деяких точиться дискусія у самому ЄС. Як вказано вище, ця проблема існує навіть щодо національного законодавства навіть країн – членів ЄС [5, с. 46].

Наприклад, Федеральний Конституційний Суд Німеччини спеціально розглядав питання про відповідність Договору про Європейський Союз Конституції Німеччини. У своєму висновку з цього питання Суд визначив ряд орієнтирів з метою усунення можливого виходу європейської інтеграції за ті межі, які встановлені для уряду ФРН її Конституцією. Зокрема, Суд встановив, що демократична легітимність європейських структур досягається шляхом контролю над їх діяльністю з боку національних парламентів [9].

В аналітичному огляді [10] звертається увага на те, що часом цілі, визначені директивами, можуть стосуватись лише держав-членів ЄС і їх

досягнення не може мати позитивного впливу в Україні [10, с. 15]; що законодавство ЄС є динамічним процесом, тому існує ризик приймати застарілі норми, від яких відмовилися європейці [10, с. 17]; що при прийнятті імплементаційних актів необхідно розуміти і враховувати особливості національних механізмів реалізації [10, с. 24]; що останніми європейськими тенденціями щодо імплементації законодавства ЄС є відмова від так званого «позолочування» права ЄС, коли на національному рівні встановлюються вимоги, жорсткіші, ніж це передбачено самою директивою [10, с. 24].

І.З. Брацук [11] повідомляє, що у рішенні Суду ЄС у справі Marshall чітко зазначено, що положення директиви ЄС не може бути спрямоване на фізичну особу та не може безпосередньо використовуватись проти фізичної особи. Тобто директива не може створювати обов'язки для приватних осіб і на положення директив не можна посилається у справах проти приватної особи в національних судах [11, с. 199]. На жаль, юрисдикція Суду ЄС на Україну не поширюється, тому відсутній судовий орган, який би мав перевіряти відповідність законодавства ЄС у виконанні української влади справжньому законодавству ЄС. Жодним законодавством не передбачено врахування рішень Суду ЄС в українській правовій системі [10, с. 16].

На законодавчому рівні підходи до адаптації законодавства України до законодавства ЄС визначені ЗУ «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21.11.2002 р. № 228-IV та ЗУ «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18.03.2004 р. № 1629-IV. Ці акти і на даний момент є законодавчою базою для вирішення зазначених питань, оскільки інших документів з цього приводу законодавець не приймав. Натомість жодних згадок про відповідність Конституції України норм, що імплементуються, ці закони не містять. Це є неправильним і не відповідає правовим традиціям навіть держав-членів ЄС. Так, В.І. Муравйов [12] повідомляє, що переважна більшість держав-членів для за-

безпечення правової основи дії права ЄС на своїй території внесла зміни до національних конституцій [12, с. 59]. І.З. Брацук [11, с. 201] вказує на конституційно-правовий механізм імплементації права ЄС у національне право держав-членів, що забезпечує узгодження, функціонування та розвиток права ЄС та національного права держав-членів. При цьому існуюча національна конституційна норма змінюється або приводиться у відповідність до права ЄС. А згідно ст. 157 Конституції України, вона не може бути змінена, якщо зміни передбачають скасування чи обмеження прав і свобод людини і громадянина. Тобто при чесній та принциповій роботі Конституційного Суду України (ст. 159 Конституції) такий конституційно-правовий механізм імплементації права ЄС забезпечував би певні гарантії конституційним правам громадян.

Однак аналіз конкретних прикладів українського законотворення свідчить про зворотне: прийняття під гаслом «європеїзації» законодавства України нових законів без аналізу їх впливу, часто негативного, на стан захисту прав громадян призводить до суттєвих порушень цих прав [2, 8, 13 та ін.]. Наприклад, у статті [13] звертається увага, що аналіз останніх законопроектів у сфері нібито адаптації законодавства про фондовий ринок до стандартів IOSCO³ свідчить про прагнення влади взяти із стандартів все, що максимально розширює повноваження регулятора, навіть те, чого там немає і в помині, без вирішення питань його відповідальності. Конкретизацію цих прикладних проблем законотворення передбачається розглянути у наступних дослідженнях.

Висновки. Необхідність адаптації законодавства України до *acquis communautaire* ЄС не підлягає сумніву. Однак чиновники в союзі з олігархами використовують гасло адаптації з метою лобіювання законів у своїх корпоративних інтересах. Вивчення досвіду країн-членів ЄС свідчить про те, що навіть у цих країнах існує проблема відповідності норм ЄС національному законодавству. У процесі імплементації

³ International Organization of Securities Commissions (Міжнародна організація комісій з цінних паперів)

норм ЄС в Україні відповідні правові акти повинні перевірятися на відповідність Конституції України, а у необхідних випадках – і на конституційність у Конституційному Суді України. У кожному конкретному випадку розширення повноважень суб'єктів влади повинне розглядатися питання запровадження заходів протидії владному свавіллю. Поточна практика звуження прав громадян під гаслом європеїзації дискредитує європейський вибір України та адаптацію законодавства України до правових норм ЄС, створює підґрунтя для зміни електоральних настроїв на користь реваншу в Україні антиєвропейських сил.

Література

1. *Моца А.* Щодо окремих питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС / А. Моца // Геополітика України: історія і сучасність: Збірник наукових праць. – 2016. – Вип. 1 (16). – С. 166-176.
2. *Белкін Л.М.* Зближення вітчизняного законодавства з актами *acquis communautaire* в контексті небезпек порушення прав громадян / Л.М. Белкін // Теорія та практика адаптації законодавства України до законодавства ЄС: матер. між нар. науково-практич. конф., м. Київ, 08.06.2018 р. / за ред. проф. Р.С. Мельника. – К.: Видавничий дім «Гельветика», 2018. – С. 90-92.
3. *Перетяка О.* Непохитний «Роттердам+» / О. Перетяка // Економічна правда [Електронний ресурс]. – 14.08.2017. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/08/14/627482/>
4. *Леонов Д.А.* Законодательство изменит легко, а восстановит рыночную инфраструктуру – сложно / Д.А. Леонов // StockWorld [Електронний ресурс]. – 14.07.2016. – Режим доступу: <https://www.stockworld.com.ua/ru/news/dmitrii-lieonov>
5. *Шмідт-Ассманн Е.* Загальне адміністративне право як ідея врегулювання / Е. Шмідт-Ассманн; пер з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та допов. – К.: «К.І.С.», 2009. – 552 с.
6. *Куліцька С.* Процес реформ з позицій дотримання прав людини / С. Куліцька // Права людини в Україні: перше півріччя 2015. Наукове видання. За ред.: А.Б. Благої, О.А. Мартиненка / Українська Гельсінська спілка з прав людини. – Київ, 2015. – С. 5-18.
7. *Малюта П.* Імплементация права ЕС в Украине: неприятные детали / П. Малюта // VoxUkraine [Електронний ресурс]. – 06.09.2016. – Режим доступу: <https://voxukraine.org/ru/mis-implementation-of-eu-law-ru/>
8. *Белкін Л.М.* Забезпечення конституційних прав громадян у процесі адаптації права України до *acquis communautaire* ЄС / Л.М. Белкін, Ю.Л. Юринець // Національні та міжнародні стандарти сучасного державотворення: тенденції та перспективи розвитку: міжнар. науково-практич. конф., м. Харків, 3-4 серпня 2018 р. – Х.: Східноукраїнська наукова юридична організація, 2018. – С. 22-26.
9. *Мещерякова О.М.* Национальное и европейское право: проблема имплементации / О.М. Мещерякова // Правовая инициатива. – 2014. – № 3. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://49e.ru/ru/2014/3/4>
10. *Межі імплементатії *acquis communautaire* в Україні у сфері охорони довкілля: аналітичний документ.* – Ресурсно-аналітичний центр «Суспільство і довкілля». – 2016. – 30 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/231/files/limits-of-implementation-ukr.pdf>
11. *Брацук І.З.* Теоретико-правові засади імплементатії права Європейського Союзу в національне право держав-членів: монографія / І.З. Брацук. – Львів: ЛНУ імені Івана Франка, 2016. – 230 с.
12. *Муравйов В.І.* Реалізація норм права Європейського Союзу у внутрішніх правових порядках держав-членів / В.І. Муравйов // Вісник Харківського національного університету імені В.Н. Каразіна. – 2013. – № 1086. – С. 58-64.
13. *Кошевой А.* Трудности перевода / А. Кошевой // Дзеркало тижня. – 31.03.2018 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://zn.ua/macrolevel/trudnosti-perevoda-279758_.html

References

1. *Motsa A.* Schodo окремих pitan adaptatsiyi zakonodavstva ukrayini do zakonodavstva ES / A. Motsa // Geopolitika Ukrayini: istoriya i suchasnist: zbirnik naukovih prats. – 2016. – Vip. 1 (16). – S. 166-176.

2. *Belkin L. M.* Zblizhennya vitchiznyanogo zakonodavstva z aktami acquis communautaire v konteksti nebezpek porushennya prav gromadyan / L.M. Belkin // Teoriya ta praktika adaptatsiyi zakonodavstva ukrayini do zakonodavstva ES: mater. mizhnar. naukovo-praktich. konf., Kiyiv, 08.06.2018 r. / za red. prof. R.S. Melnika. K.: Vidavnychiy dim «Gelvetika», 2018. – S. 90-92.

3. *Peretyaka O.* Nepohitniy «Rotterdam+» / O. Peretyaka // Ekonomichna pravda [Elektronnyy resurs]. – 14.08.2017. – Rezhim dostupu: <https://www.epravda.com.ua/publications/2017/08/14/627482/>

4. *Leonov D.A.* Zakonodatelstvo izmenit legko. A vosstanovit rynochnuyu infrastrukturu – slozhno / D.A. Leonov // StockWorld [Elektronnyy resurs]. – 14.07.2016. – Rezhim dostupa: <https://www.stockworld.com.ua/ru/news/dmitrii-leonov>

5. *Shmidt-Assmann E.* Zagalne administrativne pravo yak ideya vregulyuvannya / E. Shmidt-Assmann; per z nim. G. Rizhkov, I. Soyko, A. Bakanov; vidp. red. O. Siroyid. – 2-ge vid., pererob. ta dopov. – K.: «K.I.S.», 2009. – 552 s.

6. *Kulitska S.* Protses reform z pozitsiy dotrimannya prav lyudini / S. Kulitska // Prava lyudini v Ukrayini: pershe pivrichchya 2015. Naukove vidannya. Za red.: A.B. Blagoyi, O.A. Martinenka / Ukrayinska Gelsinska spilka z prav lyudini. – Kiyiv, 2015. – S. 5-18.

7. *Malyuta P.* Implementatsiya prava ES v Ukraine: nepriyatnyye detali / P. Malyuta // VoxUkraine [Elektronnyy resurs]. – 06.09.2016. –

Rezhim dostupa: <https://voxukraine.org/ru/mis-implementation-of-eu-law-ru/>

8. *Belkin L.M.* Zabezpechennya konstitutsiyinih prav gromadyan u protsesi adaptatsiyi prava ukrayini do acquis communautaire ES / L.M. Belkin, Yu.L. Yurinetz // Natsionalni ta mizhnarodni standarti suchasnogo derzhavotvorennya: tendentsiyi ta perspektivi rozvitku: mizhnarodna naukovo-praktichna konferentsiya, Harkiv, 3-4 serpnya 2018 r. – X.: Shidnoukrayinska naukova yuridichna organizatsiya, 2018. – S. 22-26.

9. *Meshcheryakova O.M.* Natsionalnoye i evropeyskoye pravo: problema implementatsii / O.M. Meshcheryakova // Pravovaya initsiativa. – 2014. – № 3. – Elektronnyy dostup: <http://49e.ru/ru/2014/3/4>

10. *Mezhi implementatsii acquis communautaire v Ukrayini u sferi ohoroni dovkillya: Analitichniy dokument.* – Resursno-analitichniy tsentr «Suspilstvo i dovkillya». – 2016. – 30 s. – Elektronnyy dostup: <http://www.rac.org.ua/uploads/content/231/files/limits-of-implementation-ukr.pdf>

11. *Bratsuk I.Z.* Teoretiko-pravovi zasady implementatsiyi prava Evropeyskogo Soyuzu v natsionalne pravo derzhav-chleniv: monografiya / I.Z. Bratsuk. – Lviv: LNU imeni Ivana Franka, 2016. – 230 s.

12. *Muravyov V.I.* Realizatsiya norm prava Evropeyskogo Soyuzu u vnutrishnih pravoporyadkah derzhav-chleniv / V.I. Muravyov // Visnik Harkivskogo natsionalnogo universitetu imeni V.N. Karazina. – 2013. – № 1086. – S. 58-64.

13. *Koshevoy A.* Trudnosti perevoda / A. Koshevoy // Dzerkalo tizhnya. – 31.03.2018. – Elektronnyy dostup: https://zn.ua/macrolevel/trudnosti-perevoda-279758_.html

Ю. Л. Юринец, Л. М. Белкин

**ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ ПРАВ
ГРАЖДАН В ПРОЦЕССЕ АДАПТАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА УКРАИНЫ К ACQUIS
COMMUNAUTAIRE ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА. Ч. 1**

Национальный авиационный университет
проспект Космонавта Комарова, 1, 03680, Киев, Украина
E-mail: iurynetsjulia@ukr.net

Цель: исследуются опасности нарушения конституционных прав граждан в процессе формальной имплементации «европейских» норм. Отмечается возникновение в последнее время в этой сфере негативных тенденций. *Методы исследования:* документального анализа и синтеза, сравнительного анализа, объективной истины, познавательного-аналитического и др. *Результаты:* теоретически рассмотрены практические опасности для прав граждан формальной имплементации «европейских» норм в законодательство Украины. *Обсуждение:* указанная «адаптация» дискредитирует европейский выбор Украины и адаптацию законодательства Украины к *acquis communautaire* ЕС.

Ключевые слова: *acquis communautaire* ЕС, адаптация, конституционные права граждан, проверка на конституционность.

Yu. Yurinets, L. Belkin

**THEORETICAL AND LEGAL PROBLEMS OF PROVISION OF CONSTITUTIONAL RIGHTS
OF CITIZENS IN THE PROCESS OF ADAPTATION OF THE LEGISLATION OF UKRAINE TO
ACQUIS COMMUNAUTAIRE OF THE EUROPEAN UNION. P. 1**

National Aviation University
Prospect Kosmonavta Komarova, 1, 03680, Kiev, Ukraine
E-mail: iurynetsjulia@ukr.net

Purpose: the danger of violation of the constitutional rights of citizens in the process of formal implementation of the «European» norms is investigated. There has been a recent occurrence in this area of negative trends. *Methods:* documentary analysis and synthesis, comparative analysis, objective truth, cognitive-analytical, etc. *Results:* theoretically examined practical dangers for the rights of citizens of the formal implementation of «European» norms in the legislation of Ukraine are shown. *Discussion:* this «adaptation» discredits the European choice of Ukraine and the adaptation of Ukrainian legislation to the *acquis communautaire* of the EU.

Keywords: *acquis communautaire* EU, adaptation, constitutional rights of citizens, verification of constitutionality.