

ЗНАЧЕННЯ ACQUIS COMMUNAUTAIRE ДЛЯ ФОРМУВАННЯ СУЧАСНОГО ЗАКОНОДАВСТВА УКРАЇНИ

SIGNIFICANCE OF ACQUIS COMMUNAUTAIRE FOR THE FORMATION OF MODERN LEGISLATION OF UKRAINE

Вавринчук А.С., в.о. голови Первинної профспілкової організації
Національний університет «Одеська юридична академія»

В статті досліджується значення *acquis communautaire* для правового порядку України. Важливість таких досліджень зумовлена переходом до переговорного процесу України та ЄС щодо вступу. Автором проаналізовано поняття та зміст *acquis communautaire* через призму бачення вітчизняних та іноземних дослідників.

Наголошено, що з розвитком ЄС, збільшенням кількості країн-членів, розширенням його компетенції, масив *acquis communautaire*, який постійно збільшується, очевидно може впливати на швидкість та якість прийняття рішень щодо членства нових країн.

Акцентовано увагу на тому, що найбільшою зміною, яка буде потрібна Україні в досліджуваному контексті, буде продовження пристосування національної конституційної і правової системи до прийняття та/або поваги верховенства європейського права та верховенства судових рішень Суду ЄС.

Визначено, що підготовка до впровадження *acquis communautaire* в національний правопорядок також повинна охоплювати готовність переслідувати національні інтереси через інституційні структури ЄС, а не через односторонні політичні дії однієї із сторін переговорного процесу.

Акцентовано увагу на тому, що сам термін «*acquis communautaire*» стає умовно загальним у міжнародній практиці та міжнародному праві, означаючи сукупність норм, політичних принципів і судових рішень, акумульованих з часом або у межах будь-якої міжнародної організації, або у межах спільно реалізованих державами політик і підлягають збереженню та розвитку задля досягнення цілей цієї організації чи цієї політики.

Зроблено висновок про те, що *Acquis Communautaire* є вершиною компромісу між державами-членами ЄС у сенсі співіснування їх компетенцій та компетенцій ЄС, а самою передумовою для виникнення концепції *acquis communautaire* ймовірно стало перше розширення Співтовариств і бажання шести держав, які на той момент до нього входили, зафіксувати і зберегти вже досягнуті і усталені принципи і правила діяльності Європейських співтовариств (у майбутньому – ЄС) у процесі приєднання до нього нових членів.

Ключові слова: *acquis communautaire*, правопорядок, інтеграція, європейське право, європейські принципи права, правова система.

In the article, the author examines the significance of the *acquis communautaire* for the legal order of Ukraine. The importance of such studies is determined by the transition to the negotiation process between Ukraine and the EU regarding accession. The author analysed the concept and content of the *acquis communautaire* through the prism of the vision of domestic and foreign researchers.

The author emphasizes that with the development of the EU, the increase in the number of member states, the expansion of its competence, the array of *acquis communautaire*, which is constantly increasing, can obviously affect the speed and quality of decision-making regarding the membership of new countries.

The author emphasizes the fact that the biggest change that Ukraine will need in the context under study will be the continuation of the adaptation of the national constitutional and legal system to the adoption and/or respect of the supremacy of European law and the supremacy of judicial decisions of the Court of Justice.

In the study, the author points out that preparation for the introduction of the *acquis communautaire* into the national legal order should also include the readiness to pursue national interests through the institutional structures of the EU, and not through the unilateral political actions of one of the parties to the negotiation process.

The author focuses on the fact that the term “*acquis communautaire*” itself becomes conditionally common in international practice and international law, meaning a set of norms, political principles and court decisions accumulated over time either within the framework of any international organization or within the framework of jointly implemented states policies and are subject to preservation and development to achieve the goals of this organization or this policy.

The author concludes that the *Acquis Communautaire* is the pinnacle of compromise between the EU member states in the sense of the coexistence of their competences and the competences of the EU, and the very prerequisite for the emergence of the concept of *acquis communautaire* was probably the first expansion of the Community and the desire of the six states that at that time joined it entered, to record and preserve the already achieved and established principles and rules of activity of the European Communities (in the future – the EU) in the process of joining it with new members.

Key words: *acquis communautaire*, legal order, integration, European law, European principles of law, legal system.

Поступальні кроки України на шляху до європейської інтеграції, які розпочалися із підписання у 1994 році Угоди про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [1] поставили перед Україною низку завдань політичного, правового та економічного спрямування. Особливість ЄС як унікального політико-правового утворення сформуvala концепцію регіонального правового порядку ЄС, який не схожий за своєю сутністю на жоден із існуючих правопорядків. Відповідно концептуально важливе значення в цьому відіграє *acquis communautaire* як гарант особливої побудови правової системи в ЄС, а також і як нормативний орієнтир, вибудований для третіх країн, які прагнуть співпрацювати з ЄС як в межах партнерства та/або асоціації, так і в межах членства.

Acquis communautaire як правовий феномен досить часто стає предметом наукових розвідок різних науковців,

зокрема Ю. В. Мовчан, В. І. Муравйова, Р. А. Петрова, І. В. Суходубової, Є. О. Харитонова, О. І. Харитонові, тощо. Разом із тим відкриття етапу перемовин України та ЄС щодо членства, ставить перед вітчизняними науковцями та законотворцями нові виклики для усвідомлення ролі *acquis communautaire* в цілому, а також в контексті удосконалення національного законодавства.

На саміті в Гаазі в 1967 році перед вказаним нами розширенням глави держав і урядів країн-членів ЄС дійшли спільної позиції, що переговори з країнами-претендентами можуть розпочатися лише за умови прийняття ними положень і політичних цілей договорів [2, р. 489]. Власне таку позицію окремі дослідники називають вперше сформульованим принципом *acquis communautaire* для першого та всіх подальших розширень [3, р. 1142]: країни-кандидати, крім положень установчих договорів, повинні також ухвалити внутрішні акти Співтовариств, а також міжна-

родні угоди Співтовариств з третіми країнами. Більше того, всі рішення, які будуть прийняті ЄС у період переговорів про вступ, також мають бути враховані такими державами. Таким чином, держави-засновники ЄС розуміли вирішення проблеми вступу та адаптації нових членів не у зміні вже існуючих правил, а у відповідності цим правилам на підставі перехідних заходів із встановленим строком дії. Переговори про вступ нових членів тоді зайняли 19 місяців, і їх результат повністю відображав заснований принцип *acquis communautaire*. Незважаючи на введення значної кількості перехідних заходів для таких країн, вони не змінювали існуючі норми Співтовариства та за строками в середньому вони тривали не більше 5 років [4]. Звісно з розвитком ЄС, збільшенням кількості країн-членів, розширенням його компетенції, масив *acquis communautaire* постійно збільшується, що, очевидно може впливати на швидкість та якість прийняття рішень щодо членства нових країн. Особливо актуальним зараз це є для України (та і Молдови), які тільки на початку листопада 2023 року отримали схвалення Європейської Комісії для початку переговорів про членство. Звичайно, амбіції національного уряду можуть свідчити про бажання якнайшвидшого проходження цього етапу для України, однак, справедливості заради хочемо відзначити, що Україна майже 30 років співпрацює з ЄС в різних конфігураціях і це не дало, на жаль, нам переваг та полегшення із переговорним етапом, оскільки швидкість реформування національного законодавства є досить повільною і вона вочевидь не наздоганяє за змістом *acquis communautaire* станом на сьогодні. Можливо, найбільшою зміною, яка буде потрібна Україні, буде продовження пристосування національної конституційної і правової системи до прийняття та/або поваги верховенства європейського права та верховенства судових рішень Суду ЄС. Розвиток ЄС як стабілізуючої правової спільноти вимагає не лише надання переваги *acquis communautaire* над можливо відмінними національними законодавчими положеннями, але й того, щоб воно також розвивалося однаково на всьому континенті, забезпечуючи Судом ЄС його загальне та беззаперечне тлумачення.

Також необхідно враховувати, що прийняття *acquis communautaire* має також включати адаптацію до способу правової аргументації, який розвинувся в ЄС, а також до інституційних моделей взаємодії між національним та європейським правовими порядками. Перш за все, це вимагатиме визнання того факту, що, Суд ЄС більш детально визначив і таким чином надав додатковий еволюційний імпульс багатьом зобов'язанням і принципам, викладеним у договорах ЄС, що на сьогодні вже стоять на порядку денному реформ в Україні. Також національні правники мають мати належний рівень освіти в контексті основних європейських доктрин, які забезпечують ефективність *acquis communautaire*. Разом із тим треба зважати на той факт, що підготовка до впровадження *acquis communautaire* також повинна охоплювати готовність переслідувати національні інтереси через інституційні структури ЄС, а не через односторонні політичні дії однієї із сторін переговорного процесу.

Термін «*acquis communautaire*» – важко тлумачити українською мовою або ж будь-якою іншою мовою. В публікаціях ЄС його називають «спадщиною громади» [5]. В переважній більшості документів ЄС цей термін використовується у такій французькій інтерпретації без перекладу.

Що стосується вітчизняних вчених, то, до прикладу, В. І. Муравйов вказує що зміст *acquis communautaire* варто визначати як вужчу категорію, ніж право ЄС і воно більш тяжіє до визначення «правова система ЄС», де таке сенс, закладений у досліджуване поняття, вказує на його динамічність та постійний процес його розширення [6, с. 312]. Через правову систему ЄС *acquis communautaire* також

визначається в Законі України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС» [7]. Але вже у Постанові Кабінету Міністрів України від 28.02.2023 № 189 «Про затвердження Порядку проведення первинної оцінки стану імплементації актів права Європейського Союзу (*acquis* ЄС)» відповідно *acquis communautaire* визначається як право ЄС.

В свою чергу, науковець Р. Петров вказує на комплексність досліджуваного поняття, визначаючи його через внутрішню та зовнішню політику [8, с. 18]. Автор зазначає, що це *acquis communautaire* символізує всі правові та політичні досягнення ЄС за попередній період еволюції [8, с. 20].

В контексті викладеного маємо кілька таких міркувань. Досить складно погодитись із позицією В. І. Муравйова щодо звуженого змісту *acquis communautaire* через призму правової системи ЄС, зважаючи на те, що все ж європейська правова традиція вбачає в змісті вторинного права ЄС не лише сукупність правових актів, виданих і легалізованих відповідними інституціями ЄС. Як зазначає власне Суд ЄС у одному із своїх рішень, правова система ЄС є прикладом нової генерації умовно міжнародних правопорядків, який має свою специфіку, зважаючи на те, що держави-члени ЄС свідомо частково обмежують свої суверенні права у визначених установчими договорами ЄС межах [9].

Варто також відзначити, що використання терміну *acquis communautaire* має місце в офіційних документах міжнародних організацій, які мають побіжне відношення до ЄС. Так, Організація економічного та соціального розвитку (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)) у своїй «Стратегії для розширення та зростаючого охоплення» активно використовує термін «*acquis* ОЕСР» стосовно умов для вступу нових членів до цієї організації, розуміючи під цим поняттям готовність країн-кандидатів сприйняти весь комплекс внутрішніх актів цієї організації [10]. Дещо інший акцент надано терміну «*acquis*» в одному з рішень Апеляційного органу СОТ, в якому «*acquis* ГАТТ-СОТ» розглядаються як накопичені правові норми, а також «правова історія та досвід у рамках системи ГАТТ-СОТ», включаючи винесені рішення щодо торгових спорів між державами [11]. Фактично можна говорити про те, що міжнародні правопорядки беруть визначення з ЄС, яке в самому ЄС по суті не має належного законодавчого визначення. Але для нас це є ще одним підтвердженням значимості концепції *acquis communautaire*. Можна сказати, що сам термін *acquis communautaire* стає умовно загальним у міжнародній практиці та міжнародному праві, означаючи сукупність норм, політичних принципів і судових рішень, акумульованих з часом або у межах будь-якої міжнародної організації, або у межах спільно реалізованих державами політик і підлягають збереженню та розвитку задля досягнення цілей цієї організації чи цієї політики.

В цьому контексті необхідно погодитись із позицією О. Ю. Димінської про те, що правопорядок ЄС є особливим регіональним правопорядком, що має чітко окреслені просторові межі (територію країн-членів ЄС (з певними виключеннями)), окрім випадків, коли дія такого правопорядку поширюється на країни, що співпрацюють з ЄС або в межах угод про партнерство та співробітництво, угоди про асоціацію, або ж країни, що подали заявки на членство в ЄС і щодо яких започатковано переговорний процес щодо їх вступу. Динаміка такого правопорядку визначається на підставі компетенції, закріпленої в установчих документах ЄС, і охоплює сфери, в яких держави готові співпрацювати [12, с. 220].

Посилити таку тезу можна позицією Р. Петрова, викладеною вище, щодо внутрішніх та зовнішніх проявів та значень *acquis communautaire*, однак з таким застереженням. Ми переконані, що досить важко реально розділити вну-

трішній та зовнішній вплив *acquis communautaire*, зважаючи на те, що, коли треті країни так чи інакше співпрацюють з ЄС, їх договірні та/або переговорні правові механізми стають також частиною правового порядку ЄС. Так само як і для, до прикладу, України, в межах партнерських відносин України та ЄС на підставі асоціації, *acquis communautaire* так чи інакше впливало на формування національного правового порядку України, але не ставало його частиною, однак сама Угода про асоціацію є складовою європейського правового простору. Додаткову таку нашу тезу варто посилити висловленими вище позиціями щодо формування принципу *acquis communautaire*, де було започатковано, що країни-кандидати, крім положень установчих договорів, повинні також ухвалити внутрішні акти Співтовариств, а також міжнародні угоди Співтовариств з третіми країнами.

Звісно, певні зовнішні та внутрішні прояви *acquis communautaire* ми можемо виділити, однак, ми все ж відстоювали б позицію, що *acquis communautaire* є настільки комплексним і цілісним поняттям, що демонструє здобутки усіх співтовариств та ЄС в цілому в динаміці та еволюційності розвитку, що його варто тлумачити як системну правову матерію, що має ознаки змінності та динамічності та впливає як на міжнародний правовий порядок в цілому, так і на власне європейський правовий порядок та національні правові порядки країн-членів ЄС та третіх країн. *Acquis Communautaire* є вершиною компромісу між державами-членами ЄС у сенсі співіснування їх компетенцій та компетенцій ЄС. Саме зважаючи на таку тезу, ми не можемо повністю погодитись із позицією Р. Петрова про те, що відсутність поняття *Acquis Communautaire* в тексті Лісабонського договору є певним прагматичним кроком для країн-членів ЄС, щоб з метою уникнення «сприйняття державами – членами ЄС будь-яких натяків на існування наднаціональної правової системи ЄС, яка може стати основою для державноподібного об'єднання в Європі» [13, с. 147].

По суті, як ми стверджували раніше, самою передумовою для виникнення концепції *acquis communautaire* ймовірно стало перше розширення Співтовариств і бажання шести держав, які на той момент до нього входили, зафіксувати і зберегти вже досягнуті і усталені принципи і правила діяльності Європейських співтовариств (у майбутньому – ЄС) у процесі приєднання до нього нових членів. І це є досить логічним кроком, коли певна сукупність країн, приймаючи нових членів, не змінює власну систему (хоча і це частково відбувається, коли мова йде про формування інституцій, розподіл бюджету, фіксування договорів про приєднання частиною правового порядку ЄС), а пропонує країнам-кандидатам долучитись до таких правил шляхом модернізації власного національного правового порядку, з тим, щоб забезпечити всі свободи, гарантовані ЄС, для своїх громадян, а також і для громадян країн-членів ЄС, на наше переконання, це в тому числі, є проявом поваги країни-кандидата і розуміння важливості та наслідків приєднання до європейської спільноти.

Ми також не можемо погодитись із досить песимістичним твердженням С. Дж. Сільвії та А. Б. Самсона. Зокрема автори вказують про те, що *acquis communautaire* у тому вигляді, в якому воно сформовано і використовується сьогодні, надає ЄС статус певного статусу ексклюзивного автора цінностей і практик «цивілізації» та єдиного судді, який визначає, які нації належать до клубу «цивілізованих» [14, р. 2]. Тому використання *acquis communautaire* як наріжного каменю європейської інтеграції є особливо проблематичним для проведення зовнішньої політики ЄС. Конструкція, яка за своєю суттю є ієрархічною та гегемонською, ризикує сприяти відродженню європейського шовінізму [14, р. 3]. На наше переконання, власне сама ідея побудови ЄС, поступовість розширення компетенцій, постійна зміна та розширення парадигми розуміння права

в цілому та обсягу прав людини, зокрема, жодним чином не демонструє, на наше глибоке переконання, прагнення ЄС до звеличення чи ексклюзивності. В першу чергу, ЄС прагне створити та забезпечити ефективністю такий простір, що надасть досить вагомий обсяг повноважень як власне громадянам ЄС, так і країнам-членам ЄС. Бажання напрацювати спільні правові практики та підходи, що зумовлює постійне розширення обсягу ЄС (станом на 2023 рік таких розділів є 35 [15]), а також поглиблення компетенцій ЄС. Очевидно, що сучасна умовна «криза» ЄС, що обумовлена виходом Великої Британії зі складу ЄС, штучно створеними Російською Федерацією протистояннями в середині окремих країн, можуть подекуди свідчити про непорозуміння щодо правової природи ЄС та його впливу на правові порядки міжнародні та національні. Однак прагнення все нових країн стати членами цього правового простору, на наше переконання, доводять важливість та певну «місієність» *acquis communautaire* як з точки зору забезпечення прав та інтересів людини, так і з точки зору існування такого спільного правового та економічного простору, який характеризується економічною та політичною підтримкою, свободою руху товарів, робіт та послуг, капіталів.

Таким чином, європейське право, як гарант *acquis communautaire*, по перше, забезпечує через різні договори ЄС спосіб перетворення тимчасових політичних зобов'язань суверенних європейських держав у юридично обов'язкові наднаціональні принципи; і, по друге, надає структуровану динаміку процесу інтеграції – як через традиційне офіційне юридичне тлумачення, так і через кристалізацію інституційних структур наднаціонального прийняття політичних рішень на основі договорів [16]. Іншими словами, *acquis communautaire* є (політично) нейтральним засобом, за допомогою якого тимчасові політичні зобов'язання перетворюються на фіксовані, але змінювані цінності інтеграції, які самі по собі можуть бути далі розроблені в суттєву політику ЄС за допомогою спільних інститутів наднаціонального прийняття політичних рішень, тобто інституцій, створених, структурованих та контрольованих правом ЄС.

Підсумовуючи варто зазначити, що з кожним раундом розширення ЄС, *acquis communautaire* стає дедалі деталізованішим, що може впливати на швидкість самого переговорного процесу щодо членства, в тому числі, і для України. Втім таку деталізацію ми вважаємо доцільною та обгрунтованою, зважаючи на не тільки на розширення компетенцій ЄС, але й на збільшення тих викликів, що на сьогодні принесли світу і правовим порядком різних рівнів діджиталізація, нівелювання кордонів для передачі та отримання інформації, всесвітня пандемія COVID-19, війна в Україні, збройні загострення в інших регіонах світу.

І навіть незважаючи на те, що в контексті нашого дослідження найважливіше значення має *acquis communautaire* як підстава та зміст переговорів із країною-кандидатом, все ж поняття переговорів, як цієї стадії відносин ЄС та країни, що претендує на членство, інколи складно тлумачити безпосередньо як зустрічний процес, зважаючи на те, що основною вимогою до членства в ЄС є те, що країни-кандидати приймають і застосовують *acquis communautaire* в повному обсязі, як воно є на момент приєднання. В окремих випадках власне предметом переговорів можуть слугувати певні перехідні заходи, які однак обмежені темпорально та змістово, та супроводжуються детальними заходами для повного впровадження *acquis*. Таким чином, під час переговорів про вступ відбуваються не стільки власне реальні переговори, оскільки кінцевий результат заздалегідь визначений – повне та всеосяжне прийняття *acquis communautaire*, скільки домовленості про особливості та етапи такого прийняття. Очевидно, що договір про приєднання кожної із країн-членів ЄС має свої особливості, в тому числі щодо застережень поширення

різних актів ЄС в межах таких країн, однак, швидше, такі застереження є виключеннями із правил і результатами глибоких компромісів з боку ЄС.

Очевидно, що *acquis communautaire* використовується для того, щоб відрізнити потенційних членів, які мають спроможність і готовність дотримуватися договорів і протоколів ЄС, від тих, хто цього не робить. Проте сама сутність *acquis communautaire* спрямована на більше, де *acquis communautaire* стандартизує європейські цінності таким чином, що потім їх можна використовувати як умовну одиницю для гарантування мінімальних базових прав та інтересів громадян ЄС та держав-членів

в цілому. У зв'язку із викладеним, пропонуємо *acquis communautaire* визначати як сукупність принципів, правил і норм, що накопичені у межах політичного, правового та економічного досвіду ЄС і мають тенденцію до модернізації, які підлягають обов'язковому збереженню у процесі його діяльності та подальшого розвитку, стандартизують європейські цінності таким чином, що потім їх можна використовувати як умовну одиницю для гарантування мінімальних базових прав та інтересів громадян ЄС та держав-членів, а також забезпечують відповідність таким європейським цінностям третіх країн за умови їх прагнення до співпраці з ЄС та/або вступу в ЄС.

ЛІТЕРАТУРА

1. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 року (втратила чинність) URL : https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/998_012#Text (дата звернення : 20.05.2023).
2. Final Communiqué of the Conference of Heads of Government or State on 1–2 Dec. 1969 at the Hague. Third General Report on the activities of the Community. *European Yearbook*. 1969. Vol. 17. The Hague. 567 p.
3. Goebel R. J. The European Union Grows: The Constitutional Impact of the Accession of Austria, Finland and Sweden. *Fordham International Law Journal*. 1995. № 18 (April). P. 1141–1143.
4. Commission of the European Communities, Fifth General Report on the activities of the Community. *European Yearbook*. 1971. Vol. 19. The Hague. P. 355–508.
5. European Communities, Glossary the Reform of the European Union in 150 definitions Brussels: Office for Official Publications of the European Communities, 1997. URL : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/0643298d-3e0c-49e4-b9f3-6f371b4b11fc> (data access : 20.05.2023).
6. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (Теорія і практика). Київ, 2002. 426 с.
7. Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства ЄС : Закон України від 18.03.2004 року. URL : <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1629-15#Text> (дата звернення 21.06.2023 року).
8. Петров Р.А. Транспозиція «acquis» Європейського Союзу у правові системи третіх країн: Монографія. К.: Істина, 2012. 384 с.
9. Case 6-64. Judgment of the Court of 15 July 1964. Flaminio Costa v E.N.E.L. URL : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61964CJ0006> (data access : 21.06.2023).
10. A strategy for enlargement and outreach. URL : <https://www.oecd.org/global-relations/globalrelationsstrategy/37434513.pdf> (data access : 20.05.2023).
11. A unique contribution. URL: https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/disp1_e.htm (data access : 20.05.2023).
12. Димінська О.Ю. Особливості європейського правопорядку в системі міжнародних, регіональних та національних правопорядків. *Науковий вісник Ужгородського національного університету. Серія «Право»*. 2016. № 3. С. 218–220.
13. Петров Р. Еволюція поняття «Acquis Communautaire» в праві Європейського Союзу. *Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України*. 2012. № 4. С. 145–148.
14. Silvia S. J., Sampson A.B. *Acquis Communautaire* and European Exceptionalism: A Genealogy. *ACES Working Paper*. 2003.1 URL. <http://aei.pitt.edu/8961/1/2003.1.pdf> (data access : 20.05.2023).
15. Chapters of the *acquis*. European Commission URL. https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/enlargement-policy/conditions-membership/chapters-acquis_en (data access : 20.05.2023).
16. Krenzler H. G. Report of the Working Group on the Eastward Enlargement of the European Union. URL : <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/23664> (data access : 20.04.2023).