

УДК 441.217(4):340.114

Я. М. Кістанова

ДО ПИТАННЯ ПРО ДЖЕРЕЛА МИТНОГО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У зв'язку з тим, що європейський вектор розвитку проголошений пріоритетним напрямком внутрішньої й зовнішньої політики України, дослідження різних аспектів сфер правового регулювання правом Європейського Союзу та можливість їх адаптації в умовах трансформації правової системи України має особливу актуальність.

Різноманіття міжнародних економічних і міжнародних митних відносин, а також сфер правового регулювання правом Європейського Союзу висвітлюється в численних наукових працях таких дослідників, як М. Богуславський, К. Борисов, О. Вишняков, Г. Вельямінов, Б. Кормич, І. Дюмулен, А. Єршов, Л. Комарова, Д. Лабіну, В. Маліновська, В. Марченко, В. Муравйов, Р. Петров, К. Семенов, І. Фаминський, Ю. Шишков, В. Шумілов, Ю. Юмашев.

Мета статті полягає в тому, щоб у межах загального напрямку досліджень міжнародних економічних і міжнародних митних відносин приділити особливу увагу джерелам митного права Європейського Союзу.

Правова система ЄС щодо інших правових систем має власну внутрішню систему, будову, подібну до системи права в галузевих межах. Водночас складові системи права ЄС далеко не завжди співпадають як за назвою, так і за змістом із традиційними правовими галузями, підгалузями, інститутами та підінститутами, причому тут превалує предметний критерій (наприклад, «право внутрішнього ринку», «конкурентне право», «аграрне право» тощо).

До ідентифікуючих системно-структурних ознак права ЄС належать також його специфічні джерела, поділ їх на джерела «первинного» та «вторинного» права, виділення як джерел правових принципів, деякі з яких не відображені в нормативному вигляді, а існують як правила, підходи, вироблені практикою Суду ЄС та остаточно сформульовані доктриною (наприклад, принцип верховенства права ЄС). Саме специфіка суб'єктів формування права ЄС (органи ЄС та держави-члени) обумовлює і специфіку джерел митного права ЄС.

Джерела права ЄС, на відміну від внутрішнього права держав-членів, не складають сталої системи, здатної, з одного боку, об'єднати всі джерела в єдине ціле, а з іншого – встановити критерій для їх розподілу на відносно самостійні компоненти. Форми фіксації норм права Євросоюзу виступають визначальним чинником розвитку європейського інтеграційного об'єднання та мають характерні особливості, акумулюючи в собі елементи джерел міжнародного та внутрішнього права.

Питання джерел митного права ЄС, як і права ЄС взагалі, постійно перебуває в центрі уваги фахівців у галузі міжнародного та європейського права. Однак останні зміни до правопорядку ЄС, що їх привнесла Лісабонська редакція договорів ЄС, зумовлюють необхідність приділити особливу увагу змінам у системі джерел права Європейського Союзу, адже це надзвичайно важливе питання в контексті нашого дослідження.

Отже, у зв'язку з набуттям чинності 1 грудня 2009 р. Лісабонського договору реформування Європейського Союзу було необхідним для подальшого міцного функціонування Європейського Союзу, посилення його ефективності та демократизації, позначилося на зміні організації наддержавного комплексу правових інструментів. Лісабонський договір про Європейський Союз (ДЄС) та Договір про функціонування Євросоюзу (ДФЄС), що внесли зміни до Договору про ЄС та Договору про заснування Європейського Співтовариства, стають установчими джерелами реформованого ЄС, який отримав міжнародну правосуб'єктність.

Установчі договори, що формують правову основу для функціонування всієї структури ЄС, створюють міжнародний договірний механізм інтеграції, який здійснюється в межах останнього, що являє собою систему міжнародних угод, за допомогою яких спрямовується розвиток інтеграційних процесів у цьому об'єднанні. Такі джерела посідають найвище ієрархічне місце серед інших джерел, через це всі інші акти мають підпорядковуватися цим джерелам і не суперечити їм.

Варто зазначити, що в праві Європейського Союзу за останнє десятиліття намітилася тенденція до консолідації нормативно-правових актів. Підтвердженням цього факту є прийняття та набрання чинності Лісабонським договором, консолідована версія якого ввібрала надбання всього кола установчих документів. На рівні вторинного законодавства можна також спостерігати таку тенденцію, яка відображається в прийнятті узагальнених консолідованих директив або регламентів (наприклад, Регламент 1008/2008, який запроваджує спільні правила надання послуг повітряним транспортом, є консолідованим актом у транспортній сфері; Регламент 810/2009, що запроваджує Візовий Кодекс, є консолідованим актом у міграційній сфері тощо).

Лісабонський договір у цілому не змінює загальної будови системи джерел права Євросоюзу, до яких можна з упевненістю віднести систему основних установчих документів, нормативно-правові акти та нетипові джерела. На відміну від «типових» актів, ухвалення яких прямо передбачене установчими договорами, існує категорія нормативних актів, які через своє місце в ієрархічній системі не вписуються в загальноприйнятту номенклатуру. У доктрині вони отримали назву актів «*sui generis*». Ухвалення та систематизація актів *sui generis* постають із практики права Європейського Союзу. До таких актів слід відносити акти, видані поза межами інституційного механізму ЄС, наприклад, акти Євроомбудсмена, акти Євроюсту чи інших агентств ЄС, які можуть набувати форм висновків, резолюцій, декларацій тощо. Такі акти не входять до системи правових актів відповідно до ст. 288 ДФЄС [1, с. 151]. Також до нетипових актів або актів *sui generis* слід віднести акти інститутів, що видаються в непередбаченій в установчому договорі формі. Як свідчить практика функціонування інститутів Європейського Союзу, до такої категорії актів слід віднести повідомлення (*communication*), білі та зелені книги, кодекси поведінки, резолюції тощо [2].

Особливий інтерес становить група нормативних актів – щорічні програми, білі книги (англ. *White Papers*) та зелені книги (англ. *Green Papers*) Комісії ЄС як порівняно молоді серед нормативно-правових актів Європейського Союзу. Їх введення пов'язане з активною діяльністю Європейського парламенту, що в контексті

імплементатції Єдиного Європейського Акта змінив свій внутрішній регламент і передбачив можливість ухвалення щорічної програми підготовки та ухвалення нормативно-правових актів Комісією ЄС. У березні 1988 р. обидва органи вперше досягли порозуміння щодо такої річної програми. У ній було вміщено інформацію про ініціативи та пропозиції щодо ухвалення нових нормативно-правових актів, що їх Комісія ЄС планувала винести на обговорення Європейського парламенту протягом наступного року. Крім того, наводилася низка повідомлень про заходи в певних галузях політики, які Комісія планувала оприлюднити наступного року. Згодом такі збірки повідомлень отримали назву зелених та білих книг. За традицією, що склалася в процесі видання таких актів, Комісія ЄС не лише подає в них перелік запланованих до ухвалення документів, а й зазначає точні дати їх публікації. Програма виносить на обговорення Європейським парламентом на початку кожного року. Європейський парламент обговорює та ухвалює резолюцію, в якій висловлює ставлення до поданого документа. Ця резолюція має особливе значення, оскільки її негативний зміст є попереднім етапом висловлення вотуму недовіри Комісії ЄС.

Повідомлення Комісії покликані раціоналізувати процедуру ухвалення актів у межах ЄС, зробити її більш простою й відкритою. Коли набирається велика кількість повідомлень з одного питання, Комісія кодифікує їх у Зелену книгу, а напередодні ухвалення нормативно-правових актів на їх підставі видає остаточний варіант – Білу книгу.

Юридичний аналіз Білих та Зелених книг породжує неоднозначність у тлумаченні цих актів. З одного боку, вони мають рекомендаційний характер, з іншого можуть породжувати обов'язкові юридичні наслідки в певних прямо передбачених випадках. Включення до них положень обов'язкових для виконання актів або посилай на них визначає особливу роль цих документів у регулюванні інтеграційних процесів. За необхідності допускається їх оскарження в Суді ЄС.

Окремою групою актів, схвалюваних інститутами Європейського Союзу, є насамперед стимуляційні заходи, як їх ще називають – рішення про заохочувальні дії, або заохочувальні дії [3, с. 7] (англ. incentive measures) відповідно до ст. 149, 165(4), 167(5), 168(4) ДФЄС; загальні орієнтири (англ. general orientations) – ст. 12.1, 14.3 Протоколу про Статут Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку; загальні настанови (англ. guidelines) – ст. 121(2), 148(2), 171(1) ДФЄС. До інших нормативно-правових актів можна також віднести орієнтири Європейського центрального банку, що видаються з метою регулювання кредитно-грошових відносин, у тому числі валютної політики (ст. 12.1 Статуту Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку), які за своєю юридичною природою дуже схожі на директиви.

Лісабонським договором введено норму щодо юридичної сили міжінституційних угод: «Європейський парламент, Рада та Комісія можуть проводити консультації між собою та за спільною згодою встановлювати положення щодо їхньої співпраці. Із цією метою вони можуть згідно з договорами укладати міжінституційні угоди, які можуть бути зобов'язальні» [1, с. 154].

Особливу роль у формуванні права ЄС відіграє судова практика, яка, відповідно до Лісабонського договору, буде формуватися з рішень Суду Європейського Союзу

за збереження спадкоємності щодо старих судових рішень, сформульованих Судом Європейських Співтовариств.

Лісабонський договір вніс кардинальні зміни до системи нормативно-правових актів, які регулюють інтеграційні відносини між державами-членами. По-перше, завдяки зникненню специфічних правових інструментів, якими раніше оформлювалися дії в межах спільної зовнішньої політики й політики безпеки та співробітництва у сфері охорони правопорядку і правосуддя в кримінальних справах, відбулася ліквідація «трюхопорної» структури Європейського Союзу. За рахунок спрощення системи правових актів, які раніше приймалися в межах колишньої «другої» та «третьої» опор, ЄС на сьогодні позбувся «захаращення» такими актами, як спільна стратегія, спільна дія, рамкове рішення тощо. Стаття 288 ДФЄС вказує: «Для здійснення компетенції Союзу інститути ухвалюють регламенти, директиви, рішення, рекомендації й висновки».

Матеріальний зміст норм щодо дії регламентів, директив, рекомендацій та висновків залишився незмінним. Однак сфера застосування такого правового акта як рішення, значно розширилася. З одного боку, рішення можуть мати характер індивідуальних актів, які адресуються конкретним суб'єктам – державам-членам або приватним особам (наприклад, рішення Комісії про накладення штрафів за порушення правил конкуренції). З іншого боку, рішеннями можуть оформлюватися інші юридично обов'язкові приписи (в тому числі нормативні), які не мають на меті уніфікувати або гармонізувати національне законодавство держав-членів.

Правовими інструментами регулювання простору свободи, безпеки і правосуддя, що еволюціонував зі сфери охорони правопорядку й правосуддя в кримінальних справах, виступають усі акти відповідно до ст. 288 ДФЄС. Отже, ліквідація складної «опорної» структури європейського об'єднання зумовила одночасне збереження дуалізму ЄС у сфері зовнішньої політики, що й регулюється окремим розділом ДЄС.

По-друге, Лісабонський договір запровадив класифікацію правових актів на підставі таких критеріїв, як суб'єкт, що видає акти, юридична сила цих актів та процедура їх прийняття. На підставі цих критеріїв правові акти розподіляються на дві категорії: законодавчі та незаконодавчі. Законодавчим актом є такий правовий акт, який має юридично обов'язкову силу, що приймається відповідно до законодавчої або спеціальної законодавчої процедури за участю Ради ЄС та Європейського парламенту (ст. 289 ДФЄС). Таким чином, документи, видані Європейською радою, Комісією або Європейським центральним банком, законодавчими актами не визнаються. До незаконодавчих актів відносять як юридично обов'язкові акти, видані інститутами відповідно до інших процедур їх прийняття, так і рекомендації та висновки, які не мають обов'язкової сили незалежно від інституту, що їх прийняв.

Поділ правових актів на категорії законодавчих та незаконодавчих не спричиняє запровадження принципу верховенства одних над іншими. Підзаконний характер мають лише делеговані та виконавчі незаконодавчі акти.

По-третє, до нововведень Лісабонського договору слід віднести ліквідацію можливості укладення допоміжних конвенцій між державами-членами. Варто відзначити, що до укладення таких угод (конвенцій) держави-члени зверталися з

метою регулювання відносин у кримінально-правовій сфері, з питань оподаткування, правосуддя в цивільних справах. Наприклад, Конвенція від 25 липня 1995 р. «Про створення Європейського поліцейського відомства (Конвенція про Європол)», Конвенція від 29 травня 2000 р. «Про взаємну правову допомогу у вирішенні кримінальних справ між державами-членами ЄС». До кола таких конвенцій включали також Шенгенські угоди – до прийняття Маастрихтським договором Протоколу про інтегрування Шенгенських *acquis* до правопорядку Європейського Союзу [4]. Такі конвенції, підписані раніше, поступово замінюються нормативними актами інститутів ЄС. Варто відзначити також, що відповідно до ДФЄС сфери, в яких держави-члени мали можливість укласти допоміжні конвенції, (такі як забезпечення принципу рівності громадян різних держав-членів, скасування подвійного оподаткування, взаємне визнання у сфері корпоративного права, спрощення формальностей, що регулюють визнання і примусове виконання судових та арбітражних рішень), на сьогодні врегульовуються правовими актами інститутів ЄС.

До системи джерел права Євросоюзу також слід віднести загальні принципи права, спільні для правових систем держав-членів. Правова основа для включення загальних принципів права до правової системи ЄС є опосередкованою й базується на ст. 263 ДФЄС. Установчі договори уповноважили Суд ЄС забезпечувати дотримання законності під час їх тлумачення та застосування, що прямо передбачає ст. 19 ДЄС. Відсутність чітких вказівок щодо обсягу або змісту загальних принципів права привела до необхідності заповнення цієї прогалини, що й стало завданням Суду ЄС. Посилання на загальні принципи права також міститься в ст. 340 ДФЄС, яка визначає відповідальність Союзу за цивільний делікт у вигляді відшкодування будь-якої шкоди, заподіяної його інститутами чи службовцями під час виконання ними своїх обов'язків. Стаття 6 ДЄС визначає: «Основні права, гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини й основоположних свобод, і передбачені конституційними традиціями, спільними для всіх держав-членів, становлять загальні принципи права Союзу». Такі принципи називають неписаним правом Євросоюзу, що було інкорпороване до «писаного» права.

Користуючись повноваженнями тлумачити установчі договори й акти інститутів Європейського Союзу, що виходить зі ст. 267 ДФЄС, Суд ЄС виводить загальні принципи права Європейського Союзу як із положень установчих договорів, міжнародних угод, учасниками яких є держави-члени, так й із загальноєвропейських принципів та норм міжнародного права й самого правопорядку ЄС. Такі принципи посідають центральне місце в системі джерел права ЄС.

Враховуючи вищенаведений аналіз еволюції системи джерел права ЄС, слід констатувати, що Лісабонський договір не змінив фундаментально систему джерел права, натомість, слідуючи за практикою, систематизував нормативно-правові акти, поділяючи їх на категорії законодавчих та незаконодавчих. За рахунок розчинення межі між правовими актами, які приймалися в межах «першої», «другої» та «третьої» опор, відбулося розчинення як такої «трьохопорної» структури ЄС. Це положення є надзвичайно важливим під час визначення джерельної бази митного права ЄС та митного права в структурі ЄС взагалі.

Митне право є однією з найдавніших галузей права ЄС, оскільки саме економічне об'єднання через створення митного союзу, спочатку для декількох видів товарів, а згодом і загального, стало основою європейських інтеграційних процесів.

Література

1. Консолідовані версії Договору про Європейський Союз та Договору про функціонування Європейського Союзу (2010/C 83/01) : [хрестоматія] / упоряд. Б.В. Бабін – Одеса : Фенікс, 2012. – 291 с.
2. Смирнова К.В. Вплив Лісабонського договору на систему джерел права Європейського Союзу / К.В. Смирнова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2011_1/txts/Euro_pravo/Smirnova.pdf.
3. Смирнова К.В. Джерела права Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.11 «Міжнародне право» / К.В. Смирнова ; Інститут міжнародних відносин Київського національного університету ім. Т.Шевченка. – К., 2005. – 19 с.
4. Протокол про інтегрування Шенгенських *acquis* до правопорядку Європейського Союзу від 02.10.1997 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_614.

Анотація

Кістанова Я. М. До питання про джерела митного права Європейського Союзу. – Стаття.

Статтю присвячено дослідженню джерел права Європейського Союзу, а також митного права ЄС. Особлива увага приділяється специфічності джерел права ЄС, їх поділу на джерела «первинного» та «вторинного» права, виділенню з-поміж джерел правових принципів.

Ключові слова: галузі права ЄС, Митний союз, митне право Європейського Союзу, джерела митного права Європейського Союзу, договори ЄС.

Аннотация

Кістанова Я. Н. К вопросу об источниках таможенного права Европейского Союза. – Статья.

Статья посвящена исследованию источников права Европейского Союза, а также таможенного права ЕС. Особое внимание уделяется специфичности источников права ЕС, их разделению на источники «первичного» и «вторичного» права, выделению среди источников правовых принципов.

Ключевые слова: отрасли права ЕС, Таможенный союз, таможенное право Европейского Союза, источники таможенного права Европейского Союза, договоры ЕС.

Summary

Kistanova Y. M. On the Question of the sources of the European Union customs law. – Article.

The article is devoted to the consideration of the sources of the European Union law and the customs union law. Special attention has been given to the sources of European Union law, their division into sources of the «primary» and «secondary» law, and also the separation of the legal principles from them.

Key words: branch of the EU law, Customs union, European Union customs law, sources of the European Union customs law, EU contracts.