

## ВЗАЄМОВІДНОСИНИ НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ І ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ВПЛИВ СУДОВИХ ІНСТАНЦІЙ

НИКОЛЕНКО Людмила Миколаївна - професор кафедри господарського, цивільного та трудового права Маріупольського державного університету

УДК 341.492

*В статті досліджується аспект взаємодії національних правових систем і права Європейського Союзу; розглянуто роль судових інстанцій в процесі узгодження даних правових систем; проаналізовані приклади судових процесів, що стосуються базових принципів взаємодії національних правових систем і права Європейського Союзу, так і справи, що стосуються розподілу функцій окремих нормативних актів європейського рівня.*

**Ключові слова:** європейське право, судова інстанція; національне право; Європейський Союз, міжнародні принципи.

### Постановка проблеми

Економічна інтеграція європейських держав тягне правову уніфікацію і гармонізацію національних законодавств. Ухвалені основні акти Європейського Союзу (перш за все, Договір про установа Європейського економічного співтовариства і Договір про Європейський Союз) передбачають механізми впливу права ЄС на національні правові системи. Зокрема, країна, що приєдналася до ЄС, зобов'язана привести свою конституцію та інші нормативно-правові акти у відповідність із статусом члена Союзу. Особливо, це стосується правових інститутів, що забезпечують пріоритет права Союзу над національним законодавством. У зв'язку з цим, принципового інтересу набувають конкретні механізми реалізації цього базового принципу в різних національних правових системах.

### Стан дослідження

Окремі аспекти взаємовідносин національних правових систем і права Європейського Союзу були досліджені такими вченими, як Ю.Д. Ільїн [1], Т.К. Хартлі [2], М.М. Микієвич [3], В.І. Муравйов [4] та ін. Разом із тим вивчення впливу судових інстанцій на узгодження взаємовідносин національних правових систем і права Європейського Союзу не набуло належного розвитку, що, власне, зумовлює актуальність та вибір теми дослідження.

**Метою даної статті** є дослідження впливу судових інстанцій на процес узгодження двох правових систем: європейської та національної, визначення взаємовідносин національних правових систем і права Європейського Союзу.

### Виклад основних положень

Основа взаємовідносин європейської та національної правової системи була сформульована у рішенні Суду Європейського Союзу зі справи компанії «ENEL» (1964 р.): «На відміну від звичайних міжнародних договорів, Договір про Європейське економічне співтовариство створив власну правову систему, яка після набуття чинності договору стала складовою частиною правових систем держав-членів і яку їх суди зобов'язані застосовувати» [1, с. 44]. У контексті цього рішення, забезпечення пріоритету права Союзу автоматично приводить до трансформації національної

правової системи. Міра цієї трансформації може бути різною і багато в чому залежить від традиції державно-правових інститутів. Країни, які дотримуються моністичної концепції міжнародного права, володіють готовим механізмом застосування права ЄС, тобто при можливих колізіях з національним правом вони автоматично визнають пріоритет права Союзу.

Держави, що віддають пріоритет дуалістичному підходу, використовують механізм делегування повноважень міжнародним організаціям. У цьому випадку (також як і у випадку з Великобританією, що прийняла спеціальний акт про право ЄС) при всій очевидності юридичної процедури виникають деякі проблеми, які Т. Хартлі назвав «двозначністю сприйняття» [2, с. 249], тобто не завжди проводиться чітке розмежування між простим делегуванням повноважень і справжньою передачею суверенітету. Уточненням і правовим оформленням даного протиріччя займаються, з одного боку, національні суди держав-членів ЄС, а з іншої – Суд Європейського Союзу.

Слід зазначити, що взаємовідносини національних правових систем і права ЄС будуються на базових принципах. На практиці бувають ситуації, коли для визначення пріоритетності права ЄС над національними рішеннями було потрібне втручання особливих судових інстанцій. Наприклад, Конституція Бельгії не надає відповіді на питання співвідношення міжнародних зобов'язань та національного права. Єдиним інструментом визначення пріоритету стали судові рішення. Початком у даному процесі є справа *Minister for Economic Affairs v. Fromagerie Franco Suisse* [5, с. 362]. Суть розгляду в тому, що серією королівських указів були введено мито на імпорт молочних продуктів, що суперечило положенням Договору про ЄС. Відносно Бельгії Судом ЄС була ініційована процедура «примусового застосування» і мито було скасовано. Але згідно з рішенням Парламенту Бельгії суми, які вже внесені як мито, не підлягали поверненню. Після прийняття цього парламентського акту позивач звернувся до бельгійського суду

з вимогою компенсувати йому грошові кошти, сплачені як мито. Суд першої інстанції виніс рішення на користь позивача, але воно було оскаржено міністром економіки до Касаційного суду – вищий суд держави з цивільних справах. Як на основні аргументи міністр посилався на дві обставини. По-перше, парламентський акт про заборону повернення сплаченого мита був прийнятий пізніше за акт, прийнятий парламентом з приводу приєднання Бельгії до ЄЕС, отже, як акт, прийнятий пізніше, має пріоритет; по-друге, питання про конституційність законодавчого акту може вирішувати лише Парламент Бельгії, відповідно, суди не мають повноважень з відміни актів Парламенту. Касаційний суд визнав правоту суду першої інстанції. У рішенні було зазначено, що правило, згідно з яким подальший акт анулює попередній у разі наявності між ними колізії не застосовується, коли має місце колізія, між договором і актом. Тим самим суд визначив природу акту ратифікації – цей акт є методом вираження згоди з ухваленим верховною владою міжнародним договором. Таке рішення фактично закріпило моністичний підхід Бельгії до міжнародних зобов'язань: міжнародне право має пріоритет над національним правом. Суд визнав за собою право реалізації порушеного договору і затвердив пріоритет ст. 12 Договорів ЄС перед актом Парламенту. З іншого боку, Суд не анулював акт Парламенту, а лише припинив його дію стосовно існуючого конфлікту, тим самим не позначаючи неконституційність акту. Дане рішення вищої судової інстанції Бельгії визначило в цілому співвідношення національного і міжнародного законодавства і за своєю природою стало актом конституційної правотворчості [6, с. 30-35].

Значну роботу з погодження двох правових систем (національної і європейської) виконали німецькі суди. З моменту створення Співтовариства німецькі юристи виражали сумнів відносно того, чи повинне право Співтовариства мати більшу юридичну силу, чим Конституція Німеччини, особливо в частині основних прав людини. У Німеччині не виникло трудно-

ців, пов'язаних з визнанням верховенства права Співтовариства над національним правом, включаючи законодавство Федерального парламенту. Проте всі німецькі закони, включаючи федеральні закони, підпорядковані Конституції, і для визначення конституційності законодавства створений спеціальний Федеральний конституційний суд. Оскільки власне національне законодавство повинне відповідати принципам Конституції, не дивно, що в цій логіці право Співтовариства не може бути застосовне в Німеччині, якщо воно порушує положення Конституції. Строга прихильність німецьких юристів концепції основного закону, особливо основних прав людини, звичайно, зрозуміла в світлі недавньої історії Німеччини. У результаті, Конституційний суд ФРН прийняв безпрецедентне рішення – доки рівень захисту прав людини в Європейському співтоваристві не порівняється з положеннями Конституції Німеччини, заходи співтовариства регулюватимуться на підставі положень Конституції Німеччини. Тим самим суд зробив виключення з принципу пріоритету норм міжнародних організацій при делегуванні ним частини суверенітету, який передбачає ст. 24 (1) Конституції ФРН. Фактично, Суд у цій ситуації обмежив дію Конституції.

Особливості судової участі у встановленні пріоритету права ЄС над національним правом у Франції визначаються особливістю організації її судової гілки влади: наявністю двох незалежних один від одного систем судів. Питання цивільного і кримінального права у Франції вирішуються загальними судами (вищим судом є Касаційний суд), а справи, пов'язані з діями адміністративних органів – адміністративними судовими інстанціями (вищим органом є Державна рада). Якщо Касаційний суд ще у 1975 р. рішенням зі справи *Directeur General des Douanes v. Societe Vabre and Societe Weigel* постановив, що Договори Співтовариства створюють окремий правовий порядок, обов'язковий для національних судів, то Державна рада у своїх рішеннях планомірно прагнула перешкодити Суду ЄС використовувати по-

вноваження вищої інстанції при тлумаченні норм права Співтовариства, і тим самим блокувала його ключову роль з питань національної юрисдикції держав-членів. Для ілюстрації цієї подвійності показовий випадок розгляду справ відносно компенсаційних грошових сум. Дані платежі – це збори, що сплачуються у зв'язку з експортом сільськогосподарської продукції. Збори вводилися регламентами Співтовариства, але стягувалися національними урядами. У Франції збори від експорту в держави-члени ЄС сплачувалися в митні органи, а у третій країні – в спеціальне урядове агентство, відповідно, у першому випадку спори потрапляли під юрисдикцію загальних судів, а у другому – адміністративних. У кінці 70-х р.р. у двох гілках судової системи розвернулися однакові спори з вимогою позивачів відмінити положення регламентів. Суди першої інстанції звернулися до Суду ЄС з питанням про дійсність регламентів і отримали однакову відповідь: регламенти недійсні, але грошові суми, вже сплачені як збори, не можуть бути повернені. Це рішення було підтримане Касаційним судом, але спростоване Державною радою, яка визначила, що Суд ЄС перевищив свої повноваження – прийняв рішення про наслідки встановлення недійсності застосованого у національній державі європейського акту. За рішенням Державної ради платежі були повернені. Таким чином, у Франції з аналогічних справ різними судами були прийняті протилежні рішення, що демонструє проблему тих держав ЄС, де існують «паралельні» судові інстанції [6, с. 30-35]. Багато в чому такими складнощами пояснювалася необхідність внесення до Конституції Франції поправок, які явно виражають взаємовідносини національного і європейського права. Хоча останнім часом Державна рада і адміністративні суди демонструють позитивне відношення до права ЄС та рішень Суду ЄС, їх позиція, як і раніше, є швидше критичною.

Роль судових інстанцій при трансформації національних правових інститутів в умовах домінування права ЄС залишається ключовою навіть тоді, коли дер-

жава для врегулювання колізій ухвалює спеціальний нормативний акт. У Великобританії – країні дуалістичної моделі взаємовідносини національного і міжнародного права – приєднання до ЄЕС зажадало прийняття Парламентом у 1972 р. спеціального правового документа – Акту про Європейські Співтовариства. Саме цей документ створив основу для застосування британськими судами права ЄС на території держави. Проте прийняття Акту про Європейські Співтовариства позначило серйозну конституційну проблему: під питання був поставлений один із найважливіших конституційних принципів Великобританії – суверенітет Парламенту. Стаття 2 (4) акти про Європейські співтовариства передбачає, що «будь-який акт, прийнятий або який має бути прийнятий, повинен тлумачитися і мати дію відповідно до викладених вище положень.» – тобто всі акти Парламенту, прийняті як у минулому, так і в майбутньому, не повинні суперечити праву Співтовариства. Принцип же суверенітету Парламенту виходить з того, що Парламент не може бути обмежений у своїх законодавчих повноваженнях. У цій ситуації єдиним виходом з правової безвиході стало рішення Палати лордів (вищій судовій інстанції Великобританії) у справі *R. v. Secretary of State for Transport*, згідно з яким вказана стаття Акту про Європейські Співтовариства має таку ж силу, неначебто вона була інкорпорована в кожний подальший акт Парламенту. Отже, дане положення діє, доки Парламент не прийме зворотного рішення. Таке формулювання дозволяє стверджувати, що суверенітет у Великобританії належить, як і раніше, Парламенту, який може у будь-який момент припинити переважне застосування права ЄС [7, с. 172-185].

Наведені тут приклади уточнення національними судами дії права ЄС на території держав-членів, а також інші випадки, відомі з практики судів Італії, Іспанії, Ірландії, Нідерландів та інших країн, демонструють, що робота судових інстанцій у цих питаннях має два істотні слідства. З одного боку, тлумачення права ЄС у його відношенні до національного права дозво-

ляє уточнити функції державно-правових інститутів держав в умовах інтеграції, а з іншої – вибудовує гнучкіші, ніж раніше відомі, моделі державного суверенітету. В умовах активної не лише тлумачної, але і багато в чому правотворчої роботи національних судів вихідне положення Суду ЄС про пріоритет права Співтовариства не виглядає безумовним.

Цікавою з точки зору трансформації національних правових систем представляється також робота національних судів із заперечення і тлумачення поточного європейського законодавства, перш за все, регламентів і директив. У зв'язку з цим ключовим є питання про те, у якому випадку документ ЄС має пряму дію в національних правових системах. Найпростіше зрозуміти юридичну силу регламентів. Стаття 249 Римського договору передбачає, що регламенти поширюються на всі держави, що входять в ЄС. Іншими словами, регламенти мають безпосередню юридичну силу, без якого б то не було національного закріплення. Складніше йде справа з директивами. Стаття 249 не передбачає їх прямого застосування. Директиви є рекомендаціями загального характеру державам-членам, відповідно до яких останні повинні привести свої закони, підзаконні акти і правозастосовну практику у встановлений директивою термін. Ці установки не знаходять форму закону в державах до їх впровадження в національне право, або, якщо з боку держави не буде відповідних дій, – до моменту, поки Європейський суд не прийме розпорядження про те, що директива має пряму дію.

Статус документів прямої дії, крім того, можуть отримати лише ті директиви, які встановлюють недвозначні та беззастережні юридичні норми і не залишають нормативної свободи дій державам-членам. При цьому, на відміну від регламентів, директиви не можуть служити підставою ухвалення рішення в приватному інтересі. Проте діяльність національних судів фактично затвердила положення, згідно з яким директиви можуть мати пряму дію. Причому національні суди тут перехопили ініціативу, випереджаючи

бажання суду ЄС. Наприклад, деякі положення директиви, що стосуються сплати ПДВ, не відповідали поточному законодавству Німеччини, у зв'язку з чим Федеральний податковий суд відмовлявся визнавати її пряму дію. Тому їм були відхилені вимоги платників податків з обліку передбаченого директивою виключення у сплаті ПДВ. Причому рішення Федерального податкового суду перечило висновку Суду ЄС, зробленому в преюдиціальному порядку у відповідь на звернення німецького податкового суду нижчої інстанції. Своє рішення німецький суд обґрунтував тим, що право Співтовариства повинне мати пряму дію лише в тій мірі, в якій Німеччина делегувала ЄС свої нормотворчі повноваження. У відповідності зі ст. 189 Договорів ЄС, директиви дозволяють національним державам зберігати свободу вибору форм і методів реалізації директив, і, як наслідок, для втілення в життя директивних розпоряджень необхідне ухвалення національного закону. Проте дане рішення Федерального податкового суду – вищій інстанції Німеччини з податкових спорів – було спростовано рішенням Конституційного суду, який вказав на те, що у відповідності до ст. 234 (що була 177) Договору про ЄС Федеральний податковий суд повинен був повторно, вслід за судом нижчої інстанції, звернутися до суду ЄС у рамках преюдиціальної процедури. Вказана стаття встановлює обов'язковість преюдиціальної процедури відносно судових рішень, що не підлягають оскарженню. У даному випадку ця вимога не була виконана, і, на думку Конституційного суду Німеччини, була порушена національна Конституція, яка у ст. 101 гарантує, що ніхто не може бути позбавлений «законного судді». Суд ЄС у разі ухвалення рішень, які не передбачають можливість апеляції, в рамках преюдиціальної процедури якраз і є, з точки зору Конституційного суду Німеччини, «законним суддею». Це, а також деякі інші справи, розглянуті Конституційним судом Німеччини, фактично затвердили обов'язковість виконання директив і в період, передуючий їх закріпленню в на-

ціональному праві.

У Франції аналогічні наслідки мала справа Cohn Bendit. Кон Бендіт, будучи громадянином Німеччини, викладав у французьких університетах і був висланий з країни у 1968 р. за участь у студентських мітингах. Вже у сімдесяті роки він побажав повернутися до Франції, проте у в'їзді йому було відмовлено без пояснення причин. Кон Бендіт звернувся до Адміністративного суду Парижа, обґрунтувавши незаконність прийнятого рішення ст. 48 Договору про ЄС і відповідною директивою. Стаття 48 передбачає для громадян ЄС право безперешкодного в'їзду до іншої країни ЄС з метою працевлаштування, яке може бути обмежене міркуваннями громадського порядку, суспільної безпеки і охорони здоров'я. Директива 64/221 при цьому уточнює, що емігрантові мають бути роз'яснені причини відмови у в'їзді за винятком ситуацій, коли це суперечить безпеці держави. Адміністративний суд звернувся до Суду ЄС з проханням вирішити справу в преюдиціальному порядку. Але Державна рада – вища судова інстанція з адміністративних справ – постановила, що відповідно до Договору про ЄС директиви не можуть використовуватися приватними особами в національних судах для заперечування індивідуальних адміністративних рішень. Пізніше Державна рада скоректувала свою позицію і прийняла ухвалу, згідно з якою норми, прийняті виконавчими органами Франції, можуть бути анульовані, якщо суперечать директиві з точки зору їх мети. З цього можна зробити висновок, що Державна рада начебто не визнала прямої дії директив у французькій національній правовій системі, оскільки вони не надають прав приватним особам, але з іншого боку – директиви були визнані обов'язковими відносно очікуваного результату. Як наслідок, директива стала підставою для анулювання акту або адміністративної міри нормативного характеру.

Ці судові рішення фактично встановили у Франції та Німеччині принцип попередньої дії норм права: національне законодавство ще не приведене у відповідність з директивою, але остання може виступа-

ти підставою для правозастосування. У сукупності з повсюдним затвердженням преюдиціального порядку подібні затвердження законодавчої сили актів ЄС роблять національні суди багато в чому залежними від Суду ЄС. Проте національні суди залишають за собою простір для маневру. Як приклад, можна привести концепцію «ясної норми», що зародилася у французькій правовій системі. Принцип «ясної норми» має на увазі, що апеляція може не потребувати розгляду. Апеляції в такій ситуації тягнуть витрати в юридичному плані, а також вимагають від позивача багато часу і енергії при зумовленості кінцевого результату. І головне – ця концепція дозволяє уникати звернення до Суду ЄС у рамках преюдиціальної процедури.

Приклад застосування концепції «ясної норми» – справа *Garoché*. Голландський судобудівник уклав контракт з французьким агентом з приводу торгівлі на території Франції, Бельгії, Швейцарії та Монако. Голландський будівельник повинен був утриматися від продажів на цих територіях самостійно або побічно через іншого агента. Проте незабаром він продав два судна через італійського посередника покупцям, які виявилися резидентами Монако. Французький агент подав позов про порушення укладеної операції. Суд з розгляду комерційних питань присудив йому компенсацію за збитки, що сталися. Апеляційний суд у Парижі, а потім і Касаційний суд прийняли рішення, що контракт не має юридичної сили, згідно зі статтею 81 (що була 85) Римського договору і не підпадає під положення про звільнення від податків. Далі контракт також не входив у зону дії обов'язкової інструкції 67/67, тому що ізоляція національних ринків від інших постачальників могла привести до зростання цін. Більше того, Французький суд визнав пряму дію Європейського закону про конкурентне середовище. Голландець міг спиратися на цю норму як таку, що встановлює право. І жоден з трьох судів не порохував необхідним передати цю справу до Європейського суду. Суд з рішення питань у сфері комерції, Апеля-

ційний суд застосували доктрину, відзначивши, що рішення у справі не відносяться до компетенції даних судів. Касаційний суд, постановив, що спір в основному був з приводу трактування ст. 3 Інструкції 67/67. При цьому Касаційний суд відзначив, що тлумачення цієї інструкції було йому абсолютно зрозуміло у зв'язку з тим, що Європейський суд у 1971 р. вже мав подібну справу. Тому нового відсилання справи до Європейського суду не знадобилася. Суд прийняв рішення самостійно. Інститут «ясної норми» дозволяє французьким судам зберігати деяку самостійність від Суду ЄС [6, с. 30-35].

### Висновок

Складні взаємовідносини національних судів і Суду ЄС з всього спектру питань застосування європейського права (починаючи від фундаментальних основ верховенства права ЄС у національній правовій системі та закінчуючи приватними визначеннями юрисдикції окремих директив) роблять судову систему найбільш ефективним інструментом гармонізації законодавства європейських держав.

Багато дослідників європейської інтеграції відзначає, що судові рішення на відміну від рішень органів влади необтяжені політичною кон'юнктурою і практично не залежать від внутрідержавних трансформацій [7, с. 126]. Наявна узагальнена судово-практика дозволяє зробити висновок, що судові рішення, враховуючи названі вище характеристики, незалежно від типу правової системи держави, стають ключовим чинником реакції національного права на інтеграційні процеси.

### Література:

1. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза / Ю. Д. Ильин. - М., 2003. - С. 44.
2. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского сообщества. / Т. К. Хартли. - М., 1998. - С. 249.
3. Микієвич М. М. Міжнародно-правові аспекти співробітництва Європейськ

**АНОТАЦІЯ**

*У статті досліджено аспект взаємовідносин національних правових систем і права Європейського Союзу; розглянута роль судових інстанцій у процесі узгодження даних правових систем; проаналізовані приклади судових процесів, що стосуються як базових принципів взаємовідносин національних правових систем і права Європейського союзу, так і справ, які відносяться до визначення природи окремих нормативних актів європейського рівня.*

**SUMMARY**

*This article examines the relationship aspect of national legal systems and law of the European Union, considers the role of the courts in the process of harmonization of these legal systems analyzed examples of trials concerning both the basic principles of relations between national legal systems and law of the European Union, as well as matters relating to the determination of the nature individual regulations of the European level.*

ого Союзу з третіми країнами: монографія / М.М. Микієвич – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2001. – 200 с.

4. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підручник / В.І. Муравйов - К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. - 401 с.

5. Constitutional Law, Administrative Law, and Human Rights: A Critical Introduction. -Oxford University Press, 17 мая 2012.– 794 с.

6. Титов В. П. Трансформация государственного-правовых институтов европейских государств в условиях интергационных процессов: роль судебных инстанций / В. П. Титов // Сибирский юридический вестник. – 2008. - № 3 (42). – С. 30-35.

7. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до європейського Союзу : монографія / І. В. Яковкж, Т. М. Анакіна, О. Я. Трагнюк, Т. В. Комарова ; за ред. І. В. Яковюка. - К.:Ред. журн.«Право України», 2012. – 208 с.