



І. М. Боднарюк\*

## ОСОБЛИВОСТІ ЗАСТОСУВАННЯ САНКЦІЙ В ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Постійний розвиток Європейського Союзу та бажання нашої держави приєднатися до даного утворення, спонукає багатьох науковців розглядати різноманітні сфери діяльності Європейського Союзу. Одним із найдавніших в історії міжнародного права є інститут відповідальності і, звісно, вивчаючи розвиток та становлення Європейського Союзу, даний інститут права не може бути не розглянутим. Актуальність дослідження відповідальності в праві Європейського Союзу і, зокрема, порядку застосування санкцій полягає у тому, що дана тема дає можливість розділити, в певній мірі, повноваження Суду Європейського Союзу та національних судів держав-членів визначити особливості відповідальності держав-членів, як структурних одиниць Союзу та ще раз зосередити увагу на штрафних санкціях, що застосовуються в праві Європейського Союзу.

В Україні на даний момент не досліджені питання відповідальності в праві Європейського Союзу. Ключові проблеми та шляхи їх вирішення розкриті за допомогою прецедентів, що є одними із основних джерел в праві Європейського Союзу.

Завданням даної статті є дослідити, які та яким чином до держав-членів Європейського Союзу можуть застосовуватися примусові судові розгляди, визначити їх особливості та способи впливу на держави-члени.

Держави-члени Європейського Союзу несуть відповідальність за невиконання чи неналежне виконання положень права Європейського Союзу. Це стосується нормативних приписів усіх рівнів, як установчих договорів, що є основними джерелами права Європейського Союзу, так і нормативних актів, що приймаються органами Європейського Союзу. Також держави-члени можуть нести відповідальність за невиконання рішень Суду.

Якщо спробувати розглянути санкції в праві Європейського Союзу, варто визначити, що ж таке санкції і яким чином вони діють в міжнародному праві. Більшість авторів дотримуються думки, що санкції — це обов'язкові дії, що дозволені міжнародним правом та володіють процесуальним характером, які застосовуються суб'єктами міжнародного права для охорони та підтримки міжнародного правопорядку у випадку, якщо суб'єкт-правопорушник відмовляється припинити міжнародне правопорушення, відновити права суб'єктів, що постраждали, і добровільно виконати обов'язки, що випливають із його міжнародно-правової відповідальності<sup>1</sup>. У праві Європейського Союзу санкції є примусовими діями, які застосовуються до держав-членів, у випадку, коли останні не виконують рішення Суду і спрямовані на захист інтересів не лише держав-членів, але й фізичних та юридичних осіб.

До держав-членів все частіше застосовуються примусові судові процедури, які мають на меті не лише покарати порушників, але й попередити вчинення нових порушень положень права Європейського Союзу.

З'явилися три елементи, які найбільше виправдовують ефективність обов'язкових судових розглядів в останній час:

© Боднарюк І. М., 2008

\* аспірант Львівського національного університету імені Івана Франка

<sup>1</sup> Василенко В. А. Международно-правовые санкции. — К., 1982. — С. 38.



- впроваджуються у дію накладення штрафів за ст. 228 Договору про створення Європейського Співтовариства (далі Договір)<sup>2</sup>;

- обов'язкові слухання були закінчені спеціальними процедурами з метою санкціонувати поведінку держав-членів;

- в прецедентному праві важливу роль відіграють суди держав-членів, що допомагає Союзу та державам-членам знайти точки порозуміння<sup>3</sup>.

Насамперед варто розглянути пряму процедуру примусового стягнення, що визначена за ст. 228 Договору. Іншими словами розглянути механізм дії даної статті.

Суд Європейського Союзу зосереджує свою увагу на усіх порушеннях держав-членів, які зі своєї сторони вимагають вживати необхідних заходів для виконання рішень Суду Європейського Союзу. Держави-члени зацікавлені в тому, щоб рішення Суду завжди виконувалися, однак діяльність Суду є дещо обмежена: він не уповноважений визнавати національне законодавство, яке несумісне із правом Європейського Союзу як нікчемне і не має права видавати судові заборони для національних судів<sup>4</sup>.

Враховуючи інституційну та процедурну автономію, лише національним судам належить право приймати необхідні міри для того, щоб рішення Суду Європейського Союзу мали повну ефективність на території держав-членів. Суду належить компетенція надавати судам держав-членів повноваження для пояснення прийнятих рішень або визначити період, за який держави-члени повинні адаптувати обов'язкові заходи, для того, щоб вони відповідали рішенням Суду. Невиконання рішення Суду може бути санкціоноване через судові слухання щодо невиконання, які здійснюються Комісією до Суду.

Комісія Європейського Союзу, яка виконує контрольні функції за дотриманням положень законодавства Європейського Союзу може розпочинати досудову процедуру проти держав-членів у тих випадках, коли:

- існує порушення права Європейського Союзу;

- держави-члени відмовляються виконати рішення Суду і зобов'язання за ст. 228<sup>5</sup>.

Причини недотримання положень права Європейського Союзу можуть виникати навіть з необережності, за яку держави-члени теж несуть відповідальність, або через їх навмисне невиконання остаточного рішення Суду Європейського Союзу. Ось чому до ст. 228 додано додатковий пункт, що визначає накладення штрафів у випадку невиконання рішення Суду<sup>6</sup>.

Що стосується механізму застосування штрафних санкцій, він був повністю визначений за допомогою серії переговорів. При обчисленні штрафу мають враховуватися принципи пропорційності та рівності. Насамперед, Комісія визначила, яким чином має враховуватися розмір штрафних санкцій.

Штраф — це загальна сума, що підлягає виплаті відносно кожного дня відкладення виконання рішення Суду, починаючи з того дня, коли до відома було поставлене остаточне рішення Суду і закінчується днем виконання рішення<sup>7</sup>.

Остаточне рішення — це так зване друге рішення. Першим рішенням Суду є рішення про те, що держава вчинила правопорушення і Суд попереджає її, щоб

<sup>2</sup> Конституційні акти Європейського Союзу / Т. Качка (заг. ред.), Г. Друзенко (упоряд.). — К. : Юстініан, 2005. — Ч. 1. — С. 144.

<sup>3</sup> Вступ до права Європейського Союзу : Навч. посіб. / Петров П. А, Опейда З. Й, Федорчук Д. Е, Вакулєнко А. О. / Донецьк. нац. ун-тет. — Донецьк, 2001. — С. 187.

<sup>4</sup> Judicial review of European Union Law. Ed. by David O'Keefe. The Netherlands, 2000. — p. 276.

<sup>5</sup> Конституційні акти Європейського Союзу / Т. Качка (заг. ред.), Г. Друзенко (упоряд.). — К. : Юстініан, 2005. — Ч. 1. — С. 144.

<sup>6</sup> Official Journal. — 1996. — С 242. — 21 August. — P. 6.

<sup>7</sup> Official Journal. — 1997. — С 63. — 28 February. — P. 2.



припинила неправомірні дії. Друге рішення — це рішення Суду про покарання держави і призначення штрафних санкцій за невиконання рішення, в якому було визначено вчинене правопорушення.

Загальна сума штрафу, який має бути сплачений за один день, вираховується як постійна тверда ставка, що збільшується за рахунок коефіцієнтів серйозності та тривалості порушення. Результат множить на спеціальне значення  $n$ , що характеризується спроможністю держав оплатити штраф і кількістю голосів, які дана держава-член має у Раді Європейського Союзу<sup>8</sup>.

Постійна тверда ставка — основна базова сума, яка використовується для обчислення штрафу. Вона є сталим числом. Дана сума є прийнятною для усіх держав-членів та є досить високою для гарантування того, що штраф є засобом стримування наступних порушень (у 1997 році тверда ставка була визначена в 500 євро. Кожні три роки Комісія перевіряє суму та, враховуючи інфляцію та зміни ВВП держав-членів, змінює її<sup>9</sup>).

Порушення права Європейського Союзу завжди однакові. І за невиконання рішення Суду, і за порушення зобов'язань чи положень установчих договорів держави-члени зобов'язані нести відповідальність. Однак Комісія має брати до уваги важливість порушених положень та вплив порушення на основні інтереси Співтовариств. Коли йдеться про коефіцієнт серйозності, Комісія швидше розглядає природу і межі порушення, ніж ієрархічне положення порушених норм<sup>10</sup>. Для прикладу, до дуже серйозних порушень відносять порушення принципу недискримінації, грубе порушення основних принципів, що закладені в Договорі. Таким чином, порушення, що стосуються фундаментальних прав чи чотирьох свобод, що захищаються Договором, слід розглядати як дуже серйозні та призначати за них відповідні штрафні санкції.

Коефіцієнт тривалості — це період, який починається з дня, з якого держава-член не виконує остаточного рішення Суду і триває до того дня, як держава-член припинить вчинення порушення<sup>11</sup>. Насправді, ні Комісія, ні Суд не можуть визначити межі тривалості порушення. Для прикладу, деякі цікаві особливості застосування даної процедури були описані у справі, яка стосується функціонування розглядуваного механізму. Це дії проти Греції, яка протягом семи років відтягувала виконання судового рішення, яке стосується імплементацій директиви щодо видалення яду і небезпечних відходів в грецькому регіоні Чанія. Незважаючи на декілька письмових попереджень Греція не застосувала ефективні міри для виконання рішення Суду. Комісія винесла вмотивований висновок, зафіксувавши час обмеження його примусового здійснення в два місяці і виразила свої наміри звернутися до Суду, щоб той призначив санкції для Греції. Комісія, незадоволена відповіддю Грецького уряду, зобов'язала останній виплатити 24 600 євро до того, як справа дійде до Суду<sup>12</sup>.

Таким чином, порушення тривало сім років і до Греції були застосовані штрафні санкції. Враховуючи суму штрафу, можна говорити про можливість його збільшення до того моменту, коли держава-член припинить порушення судового рішення.

Ще одним прикладом накладення штрафних санкцій є справа Комісії проти Іспанії. Оскільки Іспанія не прийняла необхідних мір для виконання рішення

<sup>8</sup> Official Journal. — 1997. — С 63. — 28 February. — P. 3.

<sup>9</sup> Commission from the commission. Application of Article 228 of the EC Treaty. Інтернет джерело: [http://www.tm.gov.lv/lv/documents/esdokumenti/ekt/sec\\_2005\\_1658\\_en.pdf](http://www.tm.gov.lv/lv/documents/esdokumenti/ekt/sec_2005_1658_en.pdf).

<sup>10</sup> Official Journal. — 1997. — С 63. — 28 February. — P. 3.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Case C-45/91. European Court reports 1992 Page I-02509 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61991J0045:EN:HTML>.



справи 1998 року, Суд зобов'язав Іспанію виплатити штрафну оплату у сумі 624 150 євро за рік і 1 % з областей, що омиваються іспанськими прибережними водами, межі яких, як було визначено, не узгоджуються із межами, визначеними Директивою 76/160<sup>13</sup>.

Враховуючи коефіцієнти серйозності та тривалості, тверда ставка може бути збільшена відповідно від одного до двадцяти та від одного до трьох.<sup>14</sup>

На практиці положення ст. 228 розглядаються не як механізм санкцій, що має ціллю покарання держав-членів шляхом, що є аналогічним до кримінального права, а як спеціальну систему для досягнення згоди між державами-членами, щоб попередити порушення права Європейського Союзу в найкоротший термін. Існування даного механізму допомагає попередити правопорушення в силу того факту, що жодна держава-член не зацікавлена в сплаті штрафних санкцій. Це не каральний механізм, а швидше попереджувальний. Сума штрафних санкцій має стримуючий ефект.

Стримуючий ефект має бути достатнім для того, щоб:

- стимулювати прийняття правильного рішення зі сторони держави-члена щодо припинення правопорушення (штраф має переважати переваги, які держава-порушник отримує від вчиненого порушення);
- попередити повторення порушень<sup>15</sup>.

Необхідність того, щоб санкції мали стримуючий ефект, виключає можливість будь-яких символічних штрафів. Штраф має мати достатній вплив на держав-членів, бути ефективним. Такий ефект досягається за допомогою використання спеціального фактора *n*. Фактор *n* складається із здатності держав-членів оплатити штраф, враховуючи межі їх ВВП і кількість голосів, які певна держава-член має у Раді. Він може становити від 0,36 до 25,40<sup>16</sup>.

У будь-якому випадку, варто розглядати рівень до якого механізм штрафних санкцій може остаточно діяти на держави-члени, щоб ті виконували рішення Суду, і це незважаючи на сумніви, які виникають при такому механізмі під час його введення в Договір. Більше того, має бути зазначено, що в кінцевому результаті загроза санкцією є ефективнішою за саму санкцію. Недаремно основною з функцій інституту відповідальності є правоохоронна. Механізм відповідальності допомагає забезпеченню дотримання норм міжнародного права зі сторони усіх його суб'єктів. Існування механізму покарання за вчинення правопорушень та визначений наперед спосіб застосування санкцій до порушника спонукає держави-члени дотримуватися визначених положень права Європейського Союзу. Особливо, враховуючи, що вони самі в установчих договорах визначили свої права та обов'язки.

Класичну процедуру доповнюють дві процедури. Вони спрямовані на санкціонування дуже серйозних порушень прав, які захищаються правом Співтовариства. До таких процедур відносять механізм політичних санкцій та безпосереднє втручання.

Ст. 309 Договору визначає, що Раді належать повноваження передбачати міру покарання для держав-членів за серйозні та постійні порушення одного чи більше принципів визначених в ст. 6 Договору про створення Європейського Союзу (далі Договір про ЄС). До таких принципів можна віднести "принципи свободи, демократії, поваги прав людини і основних свобод і норми права"<sup>17</sup>. Ці

<sup>13</sup> Case C-278/01 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62001J0278:EN:HTML>.

<sup>14</sup> Official Journal. — 1997. — С 63. — 28 February. — Р. 3.

<sup>15</sup> Ibid.

<sup>16</sup> Commission from the commission. Application of Article 228 of the EC Treaty [Електронний ресурс]. — Режим доступу: [http://www.tm.gov.lv/lv/documents/esdokumenti/ekt/sec\\_2005\\_1658\\_en.pdf](http://www.tm.gov.lv/lv/documents/esdokumenti/ekt/sec_2005_1658_en.pdf).

<sup>17</sup> Конституційні акти Європейського Союзу / Т. Качка (заг. ред.), Г. Друзенко (упоряд.). — К. : Юстінан, 2005. — Ч. 1. — С. 21.



процедури в кінцевому результаті приводять до призупинення прав, які надані Європейським Союзом для держав-членів.

Визначена процедура дуже відрізняється від процедури примусового стягнення як за об'єктом, так і за інтенсивністю порушення. Відповідно до положень ст. 7 Договору про ЄС, це має бути порушення фундаментальних принципів і це також має бути дуже серйозне та довготривале порушення. Більше того, особливістю даної процедури є те, що положення ст. 7 Договору про ЄС<sup>18</sup> та ст. 309 Договору забезпечують прямо політичну санкцію, яка не належить до компетенції Суду<sup>19</sup>. Для прикладу обмеження, призупинення певних прав, зокрема права голосу представника уряду цієї держави-члена в Раді.

У підсумку, основними органами, які вирішують розпочати процедуру і призначати санкції, є Рада та Парламент Європейського Союзу, тоді як відносно процедури примусового стягнення, основними є Комісія та Суд Європейського Союзу. Положення ст. 7 Договору про ЄС та ст. 309 Договору доповнюють класичну процедуру примусового стягнення особливо, щоб санкціонувати серйозні порушення установчих принципів Союзу.

Через відсталість у класичній процедурі примусового стягнення на протязі багатьох років Комісія пропонувала введення пришвидшеного судового розгляду як способу розгляду величезних обмежень вільного руху товарів, що може привести до серйозного порушення належного функціонування внутрішнього ринку. Рада Європейського Союзу потребувала від Комісії, щоб та ефективним чином дослідила засоби гарантії, вільний рух та належне функціонування внутрішнього ринку, включаючи можливості застосування санкцій до держав-членів.

Пропозиція Комісії була направлена на встановлення спеціальної примусової судової процедури, яка може бути використана в даній ситуації. Відповідно до запропонованої процедури, Комісія повинна мати можливість втрутитися, щоб знайти недотримання положень права Європейського Союзу зі сторони держав-членів та визначити для них необхідні та пропорційні міри для подолання перепон на шляху вільного руху товарів. Така діяльність Комісії визначається як безпосереднє втручання.

Першим поштовхом до запровадження процедури безпосереднього втручання стало рішення Суду від грудня 1997 року. В даному рішенні Суд визнав винною Францію у порушенні положень ст.ст. 28 та 10 Договору<sup>20</sup>. Франція не попередила перепон на шляху вільного руху товарів, що направлялися на її територію із інших держав-членів. Перепони здійснювалися зі сторони французьких фермерів, які перехоплювали вантажні автомобілі, що транспортували дані продукти у Францію<sup>21</sup>. Той факт, що така ситуація мала місце, показує необхідність в адаптації механізму безпосереднього втручання влади Європейського Союзу при порушенні державами-членами принципу вільного руху товарів.

Пропозиція Комісії була відхилена Радою. Остання після комплексного процесу переговорів, які були проведені під егідою Великої Британії, адаптувала інше рішення, що міститься в Регламенті 2679/98 від 7 грудня 1998 року і в резолюції, що була прийнята цього дня<sup>22</sup>.

<sup>18</sup> Там само. — С. 22.

<sup>19</sup> Там само. — С. 117.

<sup>20</sup> Там само. — С. 55, 50.

<sup>21</sup> Case C-265/95. European Court reports 1997 Page I-06959 [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:61995J0265:EN:HTML>.

<sup>22</sup> Council Regulation (EC) No 2679/98 of 7 December 1998 on the functioning of the internal market in relation to the free movement of goods among the Member States [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31998R2679:EN:HTML>.



Коли виникає перешкода чи коли є загроза порушення вільного руху товарів, держави-члени повинні негайно передати всю відповідну інформацію Комісії, яка в свою чергу повинна передати цю інформацію до всіх інших держав-членів. Держава-член зацікавлена дати відповідь на запити Комісії і усіх інших держав-членів відносно природи перешкоди і дій, які вона пропонує застосувати, щоб припинити неправомірне порушення вільного руху товарів. У випадку, коли відбувається перешкода, держава-член повинна прийняти всі необхідні і пропорційні міри, щоб гарантувати вільний рух товарів. У випадку, якщо Комісія першою розглядає, що існує перешкода, спричинена державою-членом, їй слід повідомити державі-члену причини, які привели до таких висновків. Потім держава-член має п'ять робочих днів, щоб проінформувати Комісію про заходи, які вона прийняла, чи повідомити причини, з яких вона вважає, що не було порушення права Європейського Союзу. Комісія повинна негайно передати вмотивований висновок, завершений в відносно короткий період і порушити спірне питання до того, як воно дійде до Суду.

Процедура безпосереднього втручання ще раз підтверджує той факт, що Комісія та держави-члени Європейського Союзу намагаються взаємодіяти в питаннях, які стосуються порушення положень Європейського права. Процедури, що описані вище, допомагають підтримувати добрі відносини між суб'єктами права Європейського Союзу та забезпечують нормальне функціонування Союзу. Метою різних існуючих процедур, націлених на те, щоб держави-члени поважали приписи права Європейського Союзу, є досягнути практичного попередження порушень та вирішення спорів на рівні переговорів, а не у Суді.

На завершення аналізу поточної ситуації, що стосується процедури санкціонування при порушеннях права Співтовариства державами-членами Європейського Союзу, може здатися, що в правовій системі Співтовариства існує повна та особливо ефективна система засобів гарантії поваги норми права зі сторони держав-членів. Уважне читання щорічної доповіді Комісії перед Парламентом стосовно догляду за дотриманням права Співтовариства показує, що застосування права Співтовариства державами-членами далеко від ідеалу і, більше того, процедура санкціонування не є завжди ефективною. Тому, без сумнівів, вона буде дуже корисна з точки зору подальшого розгляду методів покращення ефективності існуючої процедури чи створення нової.

Отже, до держав-членів можуть застосовуватися санкції, коли вони вчиняють серйозні порушення права Європейського Союзу, які визначаються як довготривалі та очевидні порушення. Особливостями обов'язкових судових розглядів є те, що класична процедура примусового стягнення доповнюється двома іншими, а саме механізмом політичних санкцій та безпосереднім втручанням. Також варто ще раз наголосити, що дані процедури мають на меті не стільки покарати державу-порушника, як попередити подальше вчинення протиправних дій зі сторони держав-членів.

*Стаття рекомендована до друку кафедрою європейського права  
Львівського національного університету імені Івана Франка  
(протокол № 16 від 21 грудня 2007 року)*

