

НА ДОПОМОГУ МОЛОДИМ ФАХІВЦЯМ

Лекція професора В. Муравйова: «ЗАГАЛЬНІ ПРИНЦИПИ ПРАВОПОРЯДКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ»



В. МУРАВЙОВ

*доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
(Київський національний університет
імені Тараса Шевченка)*

ПЛАН ЛЕКЦІЇ

1. Автономний характер права ЄС.
2. Принцип наділення повноваженнями.
3. Принцип прямого застосування та прямої дії права ЄС.
4. Верховенство права ЄС.
5. Принцип пропорційності.

РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА

1. *Право Європейського Союзу* : підручник / за ред. В. І. Муравйова. — К. : Юрінком Інтер, 2011. — 704 с.
2. *Isaac G. M., Blanquet M. Droit general de l'Union europeenne.* — P., 2012. — 768 p.
3. *Craig P, De Burca G. EU Law. Text, Cases and Materials.* — Oxford : Oxford University Press, 2011. — 1320 p.

Поглиблення інтеграційних процесів у Європі призвело до появи такого феномену як Європейський Союз (далі — Євросоюз, ЄС, Союз). Європейський Союз є унікальним явищем у світовій економіці, політиці, праві. Його діяльність охоплює не тільки європейські, але й практично всі країни світу. Зараз важко знайти країну, з якою у Євросоюзу не було б договірних відносин.

Загальні принципи правопорядку Євросоюзу для цілей цієї лекції розуміються як основоположні принципи, які визначають правову структуру Союзу та сферу дії права ЄС у державах — членах. Вони закріплені в Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу (далі — Договори, ДЄС, ДФЄС) та у рішеннях Суду ЄС (далі — Суд).

Ми розглянемо такі найбільш важливі принципи, як автономність правопорядку ЄС, наділення повноваженнями, пряма дія, пряме застосування, примат права ЄС, верховенство права ЄС, гомогенність, лояльність, субсидіарність та пропорційність.

1. Автономний характер права ЄС

Унікальність ЄС пов'язана насамперед з автономним характером його правопорядку. У справі 26/62 «*Van Gend en Loos*», яка стосувалася колізії ст. 12 (зараз ст. 30 ДФЄС) та попереднього голландського закону, Суд ЄС зазначив: «Співтовариство створює новий правовий порядок у міжнародному праві, для якого держави обмежили свої суверенні права, хоча в обмежених галузях».

Одними з важливих чинників такої автономії є те, що чинність та дія на території держав-членів норм права ЄС не залежить від їх внутрішнього законодавства. Незалежності права ЄС сприяє й автономія тлумачення його норм Судом ЄС. І хоча право ЄС тісно взаємодіє з міжнародним і внутрішнім правом, воно може існувати і функціонувати тільки як незалежне від міжнародного та внутрішнього права держав-членів. Як зазначив Суд ЄС, «на відміну від звичайних міжнародних договорів, Договір про Європейське економічне співтовариство (зараз — Європейський союз) ЄС створив свою власну систему права, яка після набуття чинності договором стала інтегрованою частиною систем права держав-членів, яку їхні суди зобов'язані застосовувати». Суд підкреслив, що «суб'єктами права ЄС є не тільки держави-члени, а й у рівною мірою їх громадяни. Тому право ЄС, яке накладає певні обов'язки на кожного громадянина, повинно наділяти його й правами» (справа 6/64 «*Costa v. ENEL*»).

Це означає, що право ЄС є джерелом внутрішнього права цих держав. Проте інтегрованість права ЄС у внутрішнє право держав-членів не суперечить його автономії: воно залишається особливим правопорядком, незалежним від держав-членів.

2. Принцип наділення повноваженнями

На відміну від участі держав у міжнародних організаціях, членство у Союзі веде до обмеження державами-членами своїх суверенних прав, частину яких вони передають ЄС. Передача повноважень ЄС була здійснена на основі конституцій та національних законів.

Повноваження, передані з боку держав-членів, були закріплені в установчих договорах про ЄС (далі — Договори). Договори про ЄС та функціонування ЄС визначають межі компетенції Союзу (принцип наділення повноваженнями) та засоби її реалізації (принципи субсидіарності і пропорційності) (ст. 5.1 ДЄС).

Принцип наділення повноваженнями (*d'attribution de competence*) означає, що ЄС має діяти тільки в межах своєї компетенції, яку надали йому в Договорах

держави-члени для досягнення цілей, встановлених Договорами. Межі повноважень ЄС мають поважати як органи Союзу, так і держави-члени (ст. 5.2 ДЄС). Як підкреслив Суд ЄС, принцип наділення повноваженнями має бути дотриманий у зовнішній і у внутрішній діяльності Співтовариства.

Принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу у Договорах, належить державам-членам (статті 4.1 та 5.2 ДЄС).

З іншого боку, принцип наділення повноваженнями обмежує свободу дій ЄС. Це знаходить свій прояв у тому, що презумпція повноважень виходить від держав-членів. Євросоюз не може самостійно змінювати свою компетенцію. Це можуть робити тільки держави-члени.

Лісабонські договори визначили такі види компетенції ЄС, як виключна, спільна з державами-членами, доповнююча та спеціальна.

Виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, то тільки об'єднання може займатися законотворенням й ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це Союзом, або з метою втілення у життя актів Союзу (ст. 2.1 ДЄС).

Виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції передачі повноважень Союзу державами-членами. У цих випадках значно обмежуються повноваження держав-членів діяти у такій сфері самостійно або колективно, оскільки вони вимушені реалізувати свої інтереси тільки за допомогою інститутів ЄС.

До сфер виключної компетенції віднесені: митний союз; встановлення правил конкуренції, які є необхідними для функціонування внутрішнього ринку; грошова політика у відношенні до держав-членів, чією грошовою одиницею є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики стосовно рибальства; спільна торговельна політика. При укладанні міжнародних угод ЄС має виключну компетенцію, коли їх укладання передбачено у законодавчих актах Союзу, у разі необхідності реалізувати свою внутрішню компетенцію, або тією мірою, якою укладання угоди може вплинути на спільні правила чи змінити їх дію (ст. 3 ДФЄС).

Рішення Суду ЄС уточнюють визначення меж виключної компетенції. Вони зможуть полегшити застосування на практиці відповідних положень Договорів.

Спільна компетенція Союзу з державами-членами означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. Спільною вважається компетенція, яка не відноситься до сфер виключної та доповнюючої компетенції (ст. 4 ДФЄС). Держави-члени можуть реалізувати свою компетенцію до тих пір, поки Союз не скористався своєю компетенцією. Якщо Союз вирішив зупинити використання своєї компетенції, то держави-члени можуть знову здійснювати свою компетенцію (ст. 2.3 ДФЄС).

Спільна компетенція охоплює такі сфери, як внутрішній ринок; соціальна політика стосовно аспектів, визначених даним Договором; економічне, соціальне і територіальне згуртування; сільське господарство та рибальство, за винят-

ком збереження живих морських біологічних ресурсів; навколишнє середовище; захист споживачів; транспорт; транс'європейські мережі; енергія; простір свободи, безпеки і правосуддя; загальні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я стосовно аспектів, визначених даним Договором. Цей перелік доповнюють сфери, у яких спільна компетенція здійснюється за умови, що це не буде заважати державам-членам реалізовувати власну компетенцію. До них відносяться наукові дослідження, технологічний розвиток і космос, у яких Союз здійснює заходи, які можуть включати розробку програм, а також співробітництво заради розвитку та гуманітарна допомога (статті 4.2, 3, 4 ДФЕС).

При здійсненні спільної компетенції держави-члени мають певну свободу дій. У цьому випадку має бути створений механізм співробітництва між ЄС та державами-членами. Це підтвердив Суд ЄС у своєму рішенні у справі C-25/94 «*Commission v. Council*», визнавши Раду винною у порушенні домовленості з Комісією щодо підготовки до зустрічей у рамках Продовольчої та сільськогосподарської організації ООН, а також питань, пов'язаних з голосуванням та заявами. З 1994 р. існує також внутрішній кодекс поведінки стосовно питань, що відносяться до сфери послуг у системі Світової організації торгівлі (СОТ). Зі свого боку Комісія запропонувала ухвалити загальний кодекс поведінки.

Доповнююча компетенція Союзу є новою категорією, яка з'явилася в результаті підписання Лісабонських договорів. Вона надана Союзу для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Здійснення гармонізації законодавчих і регламентарних актів держав-членів у сферах доповнюючої компетенції заборонено (ст. 2.5 ДФЕС).

Сферами доповнюючої компетенції на європейському рівні є охорона і поліпшення здоров'я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка і спорт; цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЕС).

Спеціальна компетенція Союзу не відноситься до тих категорій, назви яких спеціально згадуються у Лісабонських договорах. Вона стосується сфер, які хоча і визначені в установчих договорах, однак не входять до виключної, спільної і доповнюючої компетенції.

Спеціальною компетенцією Союз наділений у сфері координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості. Для здійснення такої координації Союз може ухвалювати головні орієнтири та інші заходи (статті 2.3 та 5 ДФЕС).

Інша сфера спеціальної компетенції — визначення та здійснення Спільної політики й політики безпеки (далі — СЗППБ) включно з поступовим формуванням Спільної зовнішньої політики і політики безпеки (далі — СЗППБ) (ст. 2.4 ДФЕС).

Запроваджений на цій основі розподіл компетенції між ЄС та державами-членами передбачає функціонування відповідних механізмів реалізації і дії норм права ЄС на рівні Євросоюзу і держав-членів. Він являє собою сукупність заходів з метою забезпечення дії права ЄС у державах-членах. Головне завдання цього механізму полягає у створенні умов для дії норм права ЄС як у сфері компетенції ЄС, так і у сфері компетенції держав-членів. Способи і обсяг регулювання визначають як ЄС, так і держави-члени залежно від наявної компетенції.

Зі свого боку держави-члени створюють для реалізації актів ЄС на своїй території відповідні правові умови. Так, установчі договори про ЄС були ратифіковані державами — членами ЄС згідно з власними процедурами, які застосовуються до звичайних міжнародних договорів. У країнах, які дотримуються моністичного підходу до співвідношення міжнародного договору і внутрішнього закону для введення положень установчих договорів у внутрішній правопорядок достатньо було ухвалення акту ратифікації. У Франції це було зроблено на основі ст. 26 Конституції 1946 р. Країни, які дотримуються дуалістичного підходу, виходили з необхідності трансформації положень установчих договорів шляхом ухвалення законів парламентами. Так зробили протягом 1957 р. Німеччина, Бельгія та Італія. Парламенти Люксембургу і Голландії, яких не можна віднести до країн з дуалістичними традиціями, з метою інкорпорації права ЄС також ухвалили закони.

Однак Суд ЄС уже на етапі створення ЄС своїми рішеннями зробив вдалу спробу уніфікувати підхід до введення положень права ЄС у внутрішні правопорядки держав-членів. У своєму рішенні у справі 9/65 «*San Michel*» (1967) ECR 35 він наголосив, що рецепція не має своїм результатом їх трансформацію у внутрішнє право і тому вони мають застосовуватися національними судами не як внутрішнє право, а як право ЄС. Згодом ця позиція Суду ЄС була визнана національними судами. Більш того, країни, які приєднувались до ЄС у наступні роки, врахували необхідність забезпечення таких умов реалізації норм права ЄС на своїй території, які б виходили з визнання автономного характеру правопорядку Євросоюзу з його приматом і прямою дією його норм.

Деякі держави-члени ухвалили законодавчі акти, які забезпечують загальну інкорпорацію права ЄС і оминають таким чином його трансформацію у внутрішнє законодавство: Велика Британія (Акт про європейські співтовариства), Ірландія (Акт про європейські співтовариства), Данія (Закон про вступ), Естонія (Закон про доповнення до Конституції), Латвія (Акт про членство), Литва (Акт про членство), Мальта (Спеціальний закон).

Однак переважна більшість держав-членів для забезпечення правової основи дії права ЄС на своїй території пішла шляхом внесення змін до національних конституцій. Це було ними зроблено шляхом включення в них відповідних положень про передачу повноважень, примат і пряму дію права ЄС: ст. 28 Конституції Греції, ст. 91 Конституції Польщі, ст. 7 Конституції Угорщини, ст. 5 Конституції Болгарії, розділ VI Конституції Румунії, ст. 1 Конституції Кіпру, ст. 8 Конституції Португалії, ст. 9 Конституції Австрії, ст. 93 Конституції Іспанії, ст. 5 Конституції Швеції, ст. 123 Конституції Чехії, ст. 10 Конституції Естонії, ст. 7 Конституції Словаччини, ст. 8 Конституції Словенії. На основі цих статей були ратифіковані установчі договори про ЄС.

А в таких державах-членах, як Фінляндія, Естонія, Люксембург взагалі немає законодавчих положень, які б мали забезпечити дію норм права ЄС на їх території. Проте в них немає проблем з реалізацією права ЄС. Цьому значною мірою сприяють національні суди.

Тим самим держави-члени визнали можливість для ЄС визначати свої заходи з реалізації та дії його норм на своїх територіях.

З передачею державами-членами своїх повноважень Євросоюзу пов'язана також характеристика ЄС як наднаціонального об'єднання.

Справа в тому, що органи Євросоюзу, або, як їх називають в установчих документах, інститути Євросоюзу, мають компетенцію набагато ширшу, ніж відповідні структурні підрозділи міжнародних міжурядових організацій. Тому їх часто характеризують як наднаціональні. Їх рішення є обов'язковими не тільки для держав — членів Євросоюзу, а й для усіх національних установ цих держав, а також для їх фізичних та юридичних осіб.

Автономний характер права ЄС знаходить свій відбиток у механізмі реалізації його норм у внутрішніх правопорядках держав-членів. Для нього характерним є верховенство права ЄС стосовно внутрішнього права держав-членів та пряма дія норм права ЄС на території держав-членів.

3. Принцип прямого застосування та прямої дії права ЄС

З метою досягнення цілей ЄС та забезпечення однакового застосування права ЄС державами-членами важливим є те, що право Союзу користується пріоритетом у відношенні до внутрішнього права держав-членів.

Принцип верховенства права ЄС над національним правом тісно пов'язаний зі спорідненими принципами прямого застосування та прямої дії. Оскільки ці два терміни не визначені в Договорах про ЄС та часто плутаються, можливо необхідно визначити характерні ознаки кожного.

Пряме застосування (*direct applicability*) права ЄС означає, що певні його положення проникають у внутрішні правопорядки держав без ухвалення спеціальних актів з їх імплементації органами виконавчої або законодавчої влади і можуть діяти у правопорядках держав-членів без потреби в подальшому введенні їх в дію.

Пряма дія (*direct effect*) права ЄС означає, що певні його положення можуть встановлювати права або зобов'язання, на які фізичні особи можуть посилалися у національних судах.

Зазначимо, що у праві ЄС застосовуються обидва терміни. Зокрема, у ст. 288 ДФЄС вказується на те, що регламенти мають пряме застосування в усіх державах — членах Євросоюзу. Однак Суд вирішив у низці рішень за ст. 267, що не тільки регламенти, а й певні положення ДФЄС, деяких директив ЄС, міжнародних договорів між ЄС і третіми країнами і міжнародними організаціями, постанов органів асоціацій, створених Євросоюзом з третіми країнами тощо також мають пряму дію.

Набрання чинності нормами прямої дії (зокрема, закріпленими у регламентах ЄС) відбувається з зазначеної дати або, за її відсутності, на 20-й день після їх опублікування у Офіційному віснику Європейського Союзу.

Іноді вважається, що юридичними засадами для застосування норм прямої дії в державах — членах Євросоюзу виступають акти державної влади країн-членів про ратифікацію або схвалення установчих договорів про європейські співтовариства, акти про приєднання країн до європейських інтеграційних організацій тощо. У цьому випадку їх розглядають як генеральні трансформаційні акти. Однак на практиці норми прямої дії після свого ухвалення інститутами ЄС діють на

територіях країн-членів у кожному конкретному випадку автоматично, не вимагаючи санкціонування з боку національних властей.

Норми прямої дії, які містять у актах права ЄС, треба також відрізнити від самовиконуваних норм міжнародних договорів. Вони мають різні механізми реалізації. Зокрема, питання стосовно того, які норми міжнародних договорів слід вважати самовиконуваними, а які — ні, у кожній країні, де існує така практика, вирішують суди та інші органи цих країн. А в межах правопорядку, що діє у Євросоюзі, аналогічні функції виконує орган інтеграційних організацій — Суд ЄС. З другого боку, до самовиконуваних норм може застосовуватися правило *lex posterior*. До норм прямої дії цей принцип права не застосовується завдяки визнанню примату права Євросоюзу стосовно національного права країн-членів. Нарешті, самовиконувані норми, які вносять зміни до національного законодавства, часто вимагають прийняття внутрішньодержавних актів щодо ухвалення чи ратифікації або не застосовуються. Щодо норм прямої дії, то до них таку практику не застосовують.

Уперше Суд розглядав пряму дію положень Договорів про ЄС у справі «*Van Gend en Loos*». Приватна фірма намагалася посилатися на право ЄС проти митних органів Нідерландів у судовому процесі у голландському трибуналі. Суд виніс відповідно до ст. 177 (зараз ст. 267) рішення, що ст. 12 (зараз ст. 30), яка забороняє державам-членам вводити нові митні збори між собою, має пряму дію, і тому на неї можна посилатися у голландському суді.

У цій справі Суд також встановив вимоги до прямої дії. Ці вимоги були модифіковані наступними рішеннями і полягають у тому, що: а) положення має бути ясним та недвозначним; б) воно має бути вичерпним, тобто не вимагати додаткових актів з його імплементації; в) не обумовлюватися застереженнями з боку держав.

Ці три критерії застосовувалися досить вільно до положень Договорів, де зміст не є досить зрозумілим або після закінчення строку імплементації (де імплементація необхідна). Суд знайшов багато положень Договорів, які мають пряму дію, особливо положення щодо вільного руху товарів (статті 28, 30, 34–35); осіб (ст. 45); права на заснування (ст. 49); руху послуг (ст. 56); руху капіталів і платежів (ст. 63); рівної оплати для працівників чоловічої і жіночої статі (ст. 157); конкуренції на внутрішньому ринку (статті 101–102). Таким чином, права у цих важливих сферах можуть прямо застосовуватися фізичними особами у своїх національних судах. Однак статті Договорів, які містять загальні принципи, що стосуються ролі ЄС, неможливо застосовувати до прав фізичних осіб (справа 55/73 «*Sacchi*»).

Вертикальна і горизонтальна пряма дія

Коли зобов'язання за Договорами покладаються на саму державу-член, положення може створити вертикальну пряму дію, що створює відносини між індивідом та державою-членом. Тому такі положення можуть застосовуватися лише до держави-члена, а не до фізичних осіб. Однак ця концепція була поширена на органи місцевої влади або «органи держави» (наприклад, митні органи Голландії у справі «*Van Gend en Loos*»). Значення терміна «органи держави» було визначено Судом у справі C-188/89 «*Foster v. British Gas plc*».

Горизонтальна пряма дія виникає там, де зобов'язання передбачаються для фізичних осіб, створюючи відносини між фізичними особами.

Справа 43/75 «*Defrenne v. Sabena*» (№ 2): стюардеса звернулась до бельгійського суду з позовом про рівну оплату праці, посилаючись на ст. 119 (зараз ст. 157 ДФЕС). Стаття 119 мала бути імплементована наприкінці 1964 р., але це не було зроблено у декількох державах-членах. Комісія погрожувала вжити заходів проти будь-якої держави, яка не виконає свої зобов'язання до липня 1973 р. Реакції з боку цих держав не було, тому у лютому 1975 р. Рада ЄС ухвалила Директиву про рівну оплату праці для виконання у 1976 р.

Суд ЄС виніс наступне рішення: ст. 119 має пряму дію та не обмежується лише органами державної влади, а також стосується відносин між індивідами. Акти, які змінювали виконання часових приписів, визнавалися не чинними.

Переважна більшість положень установчих договорів реалізуються шляхом ухвалення постанов інститутами та органами ЄС. Установчі договори містять правові засади для ухвалення актів, визначають їх види та їх юридичну силу. Усі правові акти ЄС повинні мати власну правову основу (*bases juridique*), визначену установчими договорами. Основними видами актів, які ухвалюють інститути ЄС, є регламенти, директиви та рішення (ст. 288 ДФЕС).

Регламент

Регламенти мають загальне застосування і мають прямо застосовуватися в усіх державах-членах. Пряме застосування в державах-членах означає, що регламент повинен проникати у внутрішній правопорядок держав-членів без того, щоб для його введення в дію в цілому, або ж окремих його положень, вимагався внутрішній акт. Таким чином, він вступає в силу без подальшої імплементачії і має застосовуватися або вертикально, або горизонтально, якщо виконуються вимоги про пряму дію.

У результаті цього регламенти мають слугувати інструментами уніфікації в рамках ЄС.

Однак регламент може не розглядатися як такий, що має пряму дію, якщо він сформульований занадто незрозуміло, залишаючи багато питань, які мають бути розв'язані та імплементовані державами-членами. Загальне правило, що встановлює ЄС, полягає у тому, що заходи з імплементачії не вимагаються, крім випадків, коли вони є «необхідними» (рішення Суду у справі 230/78 «*Friadna*»). Суд постановив, що прямий характер застосування регламентів не позбавляє їх можливості містити положення про імплементачію державами-членами.

Як правило, ухвалення регламентів передбачено положеннями установчих договорів (зокрема, статтями 24, 105, 118, 121.6 ДФЕС). Сферами регулювання за допомогою регламентів є недискримінація і громадянство Союзу, правила конкуренції, здійснення економічної, сільськогосподарської, транспортної, митної, торговельної політики тощо.

Директива

На відміну від регламентів директиви мають обов'язкову силу лише стосовно результату, котрий повинен бути досягнутий державою-членом, якій вони адресовані. При цьому національні інстанції залишають за собою компетен-

цію щодо вибору форми та засобу здійснення положень директиви. Директиви зобов'язують держави-члени ввести у своє право однакові норми відповідно до вказівок, що закріплені в їх тексті. Держави-члени самі вибирають форму акта, за допомогою якого приписи норм, що закріплені у директивах, вводяться у національні правові системи. В установчих документах часто вже визначені ті сфери, котрі повинні регулюватися за допомогою директив (зокрема, статті 23, 52, 53, 59, 115 ДФЄС). З положень цих статей випливає, що головне призначення директив — це гармонізація законодавств держав-членів у визначених установчими угодами сферах. Сюди належать передусім усунення дискримінації на поселення, у сферах професійної діяльності, оподаткування тощо. Як правило, для досягнення цілей, встановлених директивами, вимагається внесення змін до внутрішнього законодавства. Тому директиви повинні включати вказівки щодо змісту таких змін, тобто завдяки цьому встановлювати відповідні обмеження стосовно форми та методу, хоча вони не можуть заходити так далеко, щоб повністю виключати свободу національних органів у цій сфері. Однак деталізація може бути значною. Про заходи з транспозиції (трансформації) положень директиви держави-члени повідомляють Комісію. У випадку невиконання директиви до вказаної у ній дати держави-члени можуть понести відповідальність. Відповідні санкції у формі грошових штрафів ухвалює Суд ЄС після звернення Комісії.

У подібних випадках фізичні і юридичні особи можуть звертатися з позовом проти державних установ до національних судів держав-членів.

Рішення у справі 9/70 «Grad v. Finanzamt Traustein»

Хоча на відміну від регламентів директиви не мають відповідно до Договорів «прямого застосування», Суд встановив у справі «Grad», що там, де виконуються вимоги про пряму дію, директива й рішення можуть її мати.

Справа «Grad» виникла із заперечення, яке було висловлене німецькою компанією щодо податку, введеного урядом Німеччини, який на думку компанії порушував директиву ЄС, що вимагала від держав-членів внести зміни до системи ПДВ, та рішення ЄС, яке встановлювало обмеження у часі для імплементації директив. Суд встановив правило, за яким виключення можливості прямого застосування для рішення (а отже і директиви) не відповідає їх природі. Хоча директива у справі «Grad» вимагала імплементації, однак після закінчення терміну імплементації директива може набути пряму дію.

Часове обмеження імплементації

Якщо час імплементації не вичерпаний, то директива не має прямої дії.

У справі 148/78 «Publico Ministero v. Ratti» п. Ратті, італійський платоспроможний виробник, намагався захистити себе від зборів за італійським законодавством на маркування небезпечних товарів. Він заявляв, що продукти були марковані відповідно до двох директив, які не були виконані італійським урядом. Час імплементації був вичерпаний стосовно однієї з двох директив. Суд встановив, що директива, на імплементацію якої час закінчився, може мати пряму дію.

Директива може бути реалізована після закінчення імплементації національними органами влади.

Метою такого підходу є надання фізичним особам доступу до судів для визначення того, чи здійснили органи влади імплементацію відповідно до своїх повноважень.

Якщо імплементація директиви не вимагається, вона може набутися прямої дії одразу ж, якщо вона відповідає вимогам до прямої дії.

У справі 41/74 «*Van Duyn v. Home Office*» громадянці Голландії відмовили у в'їзді до Великої Британії для роботи у Церкві саєнтології. Їй дозволили посилатися на ст. 3 Директиви, оскільки були виконані три критерії прямої дії. Суд встановив, що ст. 3 Директиви 66/221 (застереження про публічний порядок) має пряму дію, надаючи міс Ван Дюйн підстави заперечувати проти наказу про депортацію.

Деякі держави-члени виступали проти того, що директивам надавалась пряма дія. Протягом багатьох років ця точка зору відображалася у рішеннях Суду, який уникав ухвалення рішень щодо того, чи може директива мати горизонтальну пряму дію. Питання про пряму дію директив постало на порядку денному у справі 152/84 «*Marshall v. South West Hampshire Health Authority*». У цій справі пані Маршал виступала проти різного пенсійного віку (65 років для чоловіків і 60 років для жінок), встановленого відповідно до закону про статеву дискримінацію 1975 р., однак забороненого відповідно до ст. 5 Директиви 76/207 про рівне ставлення. Суд ЄС у преюдиційному рішенні щодо ст. 177 (зараз — ст. 267) за зверненням Апеляційного суду встановив, що директива може мати вертикальну, але не горизонтальну пряму дію. Проте це рішення Суду не створило послідовного підходу до вирішення питання. Пані Маршал виграла судовий спір відповідно до Директиви, оскільки вона працювала у окружному медичному закладі, який вважався державним органом. Якби вона працювала у приватному секторі, то її позов про рівне ставлення, заснований на Директиві, був би відхилений. На відміну від цього, позов про рівну платню, заснований на ст. 119, міг бути поданий проти працедавця як у державному, так і у приватному секторі, оскільки положення ст. 157 ДФЄС мають як горизонтальну, так і вертикальну пряму дію.

Державні органи

Досі існують сумніви, які саме органи мають розглядатися як такі, що є державними. Королівські поліцейські сили Ольстеру розглядалися Судом ЄС як «державний орган» у справі 224/84 «*Jonston v. RUC*». Високий суд Великої Британії у справі «*R. v. London Brought Transport Committee ex parte Freight Association Ltd*» (1990 р.) вирішив, що місцеві органи влади є «органом держави», а тому позов про порушення директиви має подаватися проти місцевої влади. Однак у справі «*Rolls-Royce v. Doughty*» (1987 р.) Апеляційний трибунал з працевлаштування вирішив, що націоналізована компанія Роллс-Ройс не є державним органом.

Рішення у справі «*Rolls-Royce v. Doughty*» мало, однак, бути предметом розгляду у Суді ЄС у справі «*Foster v. British Gas pls.*». Суд у цій справі вирішив, що на ст. 5 Директиви про рівну оплату праці можна посилатися у позові проти органу,

який є відповідальним від імені держави за комунальне обслуговування, здійснюване під контролем держави, і який володіє особливими повноваженнями, які перевищують ті, що звичайно застосовуються у відносинах між індивідами. У той час *British Gas plc.* перебував у громадській власності. Однак приватизована промисловість може розглядатись як «державний орган», якщо її повноваження та відповідальність відносять її до цього визначення.

Підхід Von Colson

Альтернативний підхід, який уникає державно/приватної дихотомії, був запропонований у справах 14/83 «*Von Colson v. Land Nordrhein-Westfalen*» та 79/83 «*Harz v. Deutsche Tradax GmbH*», які стали двома рішеннями Суду ЄС, ухваленими до рішення у справі «*Marshall*». Обом позивачкам відмовили у роботі — міс фон Колсон щодо служби у в'язниці, а пані Гарц — у приватній компанії. Німецький суд у обох випадках дійшов висновку, що відмови хоча і враховували статтю Директиви 76/207 про рівне ставлення, але були законними, та призначив відшкодування збитків, завданих витратами жінок на дорогу. Обидві позивачки заявляли, що це відшкодування шкоди порушує положення ст. 6 Директиви, яка вимагає від держав-членів вживати необхідних заходів, щоб дати особам, які позиваються на порушення принципу рівного ставлення, можливість захищати свої права через суд. Суд ЄС замість розгляду питання про горизонтальну/вертикальну дію зосередив свою увагу на ст. 5 (зараз ст. 4.2 ДЄС) (принцип лояльності або тісної співпраці). Суд встановив, що це зобов'язання застосовується до всіх органів влади, включаючи суди у державах-членах. Він дотримувався тієї думки, що національні суди мають застосовувати внутрішнє право таким чином, щоб забезпечити ефективне відшкодування відповідно до ст. 6 Директиви.

Рішення

Рішення на відміну від регламентів не мають загального застосування і зобов'язують лише тих, кому вони адресовані. Рішення може бути адресоване або державам-членам, окремо чи колективно, або фізичним чи юридичним особам. Так само, як і у випадку директив, у Договорі не передбачається, що рішення можуть мати пряме застосування. Однак Суд ЄС вирішив у справі «*Grad*», що рішення можуть мати пряму дію, якщо виконуються критерії прямої дії. З прямою дією рішень проблем менше, ніж з прямою дією директив. Якщо рішення адресоване кільком державам-членам, то можливо розглядати рішення як такі, що створюють горизонтальну та вертикальну пряму дію у тому, що стосується адресата. Однак існують сумніви щодо того, чи може рішення створювати горизонтальну пряму дію там, де воно адресоване певній державі-члену. Рішення часто є засобом реалізації інших актів інститутів ЄС і мають індивідуальний характер, тобто стосуються лише визначених випадків. Вони, зокрема, можуть визначити ті аспекти норм сімейного права з транскордонними наслідками, відносно яких допускається ухвалення актів згідно зі звичайною законодавчою процедурою (ст. 82.3 ДФЄС), дозволяти державам застосовувати запобіжні заходи або вилучати підприємства з-під дії положень про заборону картельної практики (ст. 101 ДФЄС), містити заходи, спрямовані на подолання труднощів у постачанні про-

дуктів (ст. 122.1 ДФЄС) тощо. Виконання рішень може призводити до прийняття або скасування актів внутрішнього законодавства.

Рішення становлять єдиний обов'язковий акт у межах СЗППБ. Вони можуть визначати дії та позиції Союзу, а також порядок реалізації дій та позицій (ст. 25 ДЄС). Адресатами рішень виступають держави-члени та інститути Євросоюзу. Рішення не підлягають контролю з боку Суду ЄС.

Рекомендації та висновки

Рекомендації та висновки не мають обов'язкової сили. Рекомендації спрямовані на те, щоб спонукати держави, яким вони адресовані, до дій, визначених цими актами. Рекомендації можуть ухвалюватися з метою реалізації приписів установчих документів або актів інститутів ЄС (ст. 292 ДФЄС). Висновки являють собою викладення інститутами ЄС точки зору на отриманий запит. Практика ухвалення висновків пов'язана зі здійсненням окремих аспектів економічної політики (ст. 126 ДФЄС), грошової політики (ст. 144 ДФЄС), соціальної політики (ст. 156 ДФЄС) тощо. Після отримання висновків держави-члени або інститути Союзу не зобов'язані дотримуватись їх положень. Проте вони не можуть їх не враховувати у своїй діяльності.

Міжнародні договори

Існує кілька способів укладання міжнародних договорів між ЄС та третіми країнами й міжнародними організаціями:

а) самим ЄС, коли Союз має виключну компетенцію згідно з Договором.

Справа 104/81 *Kupfenberg*.

Справа «*Kupfenberg*» виникла з суперечки про те, чи може справлятися німецький податок на вино до імпорту з Португалії до її вступу до ЄС. Податок суперечив ст. 21 про зону вільної торгівлі між ЄС та Португалією. Суд вирішив, що питання прямого застосування положень Угоди не може бути залишене для вирішення державою-членом, оскільки бажано враховувати, чи можуть мати її положення пряму дію.

б) коли ЄС та держави-члени діють разом (змішана угода)

Справа 87/75 «*Bresciani*».

У цій справі Суд встановив, що ст. 2.1 Яундської конвенції про асоціацію має пряму дію.

в) ЄС отримує компетенцію у порядку правонаступництва.

Справи 21-24/72 «*International Fruit Company*»

У цих справах Суд визнав, що в принципі такі угоди можуть мати пряму дію. Фактично, однак, Суд вирішив після вивчення повністю угоди про ГАТТ, що стаття XI угоди не мала прямої дії.

Підхід Суду, що заперечував пряму дію у практиці таких угод, навіть там, де їх положення віртуально відповідають положенням Договору, які мають пряму дію, був визначений у справах 266, 267-9 та 290/81 «*SIOT*», «*SPI v. Michlin and Singer*» та справі 12/86 «*Demirel*».

Здається, немає великого значення для питання про пряму дію, який з цих трьох способів призвів до укладення угоди. Однак розходження у підходах Суду не дають можливості побачити, які договірні положення вірогідно можуть мати пряму дію.

Загальні принципи права

Загальні принципи права ЄС не завжди є обов'язковими для держав-членів. Вони можуть розглядатися як такі, що мають пряму дію, лише в обмежених випадках, наприклад:

а) у позові особи, в якому заперечується використання часткової відміни закону на основі, зокрема, застереження про публічний порядок згідно ст. 48 (зараз ст. 52 ДФЄС) або ст. 36 (зараз ст. 36 ДФЄС) на підставі того, що така відміна порушує загальні принципи права ЄС;

б) коли сторона спору заявляє про те, що заходи ЄС є недійсними, оскільки вони порушують загальні принципи права ЄС. Вирішення цього питання вимагатиме преюдиціального рішення Суду.

4. Верховенство права ЄС

Договори про ЄС не надають пріоритету праву Союзу перед внутрішнім правом. Положення про пріоритет права ЄС міститься у Декларації № 17 про примат, яка є додатком до Лісабонських договорів і не має зобов'язувального характеру. У ній міститься посилання на практику Суду ЄС у вирішенні цього питання. Основні рішення Суду стосовно утвердження верховенства права ЄС базуються на необхідності забезпечення узгодженості в його застосуванні. Перше рішення Суду з цього питання було ухвалено у справі «*Van Gend en Loos*». Іншими важливими рішеннями, у яких Суд проголосив верховенство права ЄС над внутрішнім правом, стали рішення у справах «*Costa v. ENEL*», «*Internationale Handelsgesellschaft GmbH, Simmenthal Spa №2*». Усі вони були винесені відповідно до процедури ст. 177.

У справі «*Costa v. ENEL*» Суд розвинув свою точку зору про обмеження суверенних прав, висловлену у справі «*Van Gend en Loos*».

Пан Коста був акціонером італійської електричної компанії, яка була націоналізована законом, ухваленим після набрання чинності законом про ратифікацію Італією установчих договорів про ЄС, яким відбулася інкорпорація права ЄС до права Італії. Він відмовився оплатити рахунок за електрику, заявивши, що закон про націоналізацію порушує положення Договорів про ЄС. Суд ЄС визнав, що інкорпорація права ЄС до правових систем держав-членів зробила неможливим для держави-члена надавати примат одностороннім заходам над правом ЄС. Суд встановив, що інтеграція до права кожної держави-члена положень, які вироблені у Співтоваристві і відповідають Договору, унеможливорює пріоритетність односторонніх заходів над правовою системою, визнаною на основі взаємності.

Правові наслідки верховенства права ЄС:

1) право ЄС не може бути визнане низинним національним правом

Спір у справі «*Internationale Handelsgesellschaft GmbH*» виник у сфері спільної аграрної політики, за якою для експорту певних сільськогосподарських товарів вимагалася ліцензія на експорт. До заявки мала додаватися інформація про депозит, який міг бути конфіскований, якщо протягом певного проміжку часу експорт не відбувався. Позивач просив суд Німеччини скасувати два регламенти ЄС, які встановлювали ці умови, заявивши, що уся система порушувала основні

права людини, особливо принцип пропорційності. За Конституцією Німеччини будь-яке положення, яке порушує права людини, є недійсним. Питання було передано до Конституційного Суду ФРН для встановлення правила стосовно пріоритету Конституції над регламентом ЄС. Конституційний Суд вирішив, що право, яке виникло на підставі Договору, не може нехтуватися у суді на основі норм національного законодавства будь-якої природи, законність актів ЄС, їхня дія на території будь-якої держави-члена не може ставитися під сумнів на підставі тверджень, що вони обмежують фундаментальні права, сформульовані у конституції країни, або принципи конституційного ладу;

2) національне законодавство, яке суперечить праву ЄС, не має застосовуватися;

3) справа «*Simmenthal Spa №2*» стосувалася конфлікту між законом Італії, ухваленим після акту про ратифікацію установчих договорів про ЄС, та ст. 30 (зараз ст. 34 ДФЕС) щодо вільного руху товарів. Італійський суддя передав питання до Суду ЄС, щоб визначити, чи має він чекати на рішення Конституційного Суду про визнання заходу нечинним, чи повинен визнати одразу ж пріоритет права ЄС. Суд ЄС відповів, що національний суддя за таких обставин має утримуватися від застосування національного законодавства, яке суперечить праву ЄС, навіть якщо воно було ухвалено після введення в дію права ЄС, і не має чекати на рішення вишого суду.

Позицію Суду ЄС можна зрозуміти: держави-члени мають надавати праву ЄС повну дію у національних правових системах від дати набуття членства або прийняття до ЄС з метою уніфікації права. В іншому випадку будуть існувати різні варіанти права ЄС, оскільки в кожній державі-члені своя правова система;

4) потреба у єдиному тлумаченні права ЄС підсилюється чисельністю мов, які застосовуються у Суді ЄС. У справі C-372/88 «*Milk Marketing Board of England and Wales v. Cricket St. Thomas*», яка стосувалася позову щодо компенсаційних виплат виробникам молока, Суд ЄС встановив, що варіант регламенту ЄС англійською мовою не міг створити єдиної основи для перекладу, однак це не міг зробити і його варіант іншою мовою. Якщо існують розбіжності між варіантами різними мовами, положення має тлумачитись, виходячи з мети та загальної системи правил, частиною яких воно є.

Суверенітет і субсидіарність

Концепція суверенітету не закріплена у Договорах про ЄС. Однак рішення суду у справах «*Van Gend en Loos*» та «*Costa v. ENEL*» ясно зазначають обмеження прав держав-членів у визначених сферах, які виникають з передачі повноважень ЄС згідно з установчими документами про Союз. Проте в документах, які ухвалювались після Єдиного європейського акту 1987 р., що вніс зміни до установчих договорів, відбувалося зміщення акценту з передачі повноважень на субсидіарність. Термін «субсидіарність» використовувався стосовно таких документів, як Соціальна хартія, та в загальному політичному контексті. Однак оскільки субсидіарність часто визначається як принцип, згідно з яким рішення мають ухвалюватися, наскільки це дозволяє ієрархія повноважень, то вона стає синонімом передачі влади.

Принцип субсидіарності міститься у ст. 5.3 ДЄС: у сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді і настільки, наскільки цілі передбачених дій не можуть бути повною мірою досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівні, проте, зважаючи на масштаби і наслідки передбачених дій, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу.

З цього визначення випливає, що субсидіарність обмежена випадками, коли компетенція Союзу доповнює компетенцію держав-членів. Тобто субсидіарність означає доповнення.

Зміст принципу субсидіарності розкриває «Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності» (далі — Протокол). Протокол передбачає покладання на Комісію ЄС зобов'язання проводити широкі консультації для врахування місцевих і регіональних проблем перед внесенням будь-яких законопроектів; включення до законопроектів пояснення їх відповідності принципам субсидіарності і пропорційності та надання супроводжувальних документів, у яких міститься обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акту Союзу, а також підтвердження необхідності його ухвалення на рівні ЄС; наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їх відповідність принципу субсидіарності і направляти відповідальним за підготовку законопроекту своїх мотивованих висновків для врахування; надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності.

5. Принцип пропорційності

Принцип пропорційності є ще одним принципом, який визначає засоби реалізації компетенції Союзу. Він доповнює принцип субсидіарності. Згідно з принципом пропорційності зміст і форма дій Союзу не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договору (ст. 5.4 ДЄС). Йдеться про таке співвідношення цілей та засобів, в рамках якого обрані заходи мають відповідати або бути пропорційними закріпленим у Договорах цілям.

Для забезпечення контролю за такою відповідністю Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності містить однакові вимоги, коли йдеться про включення до законопроекту пояснень про його відповідність обом принципам і висновків про фінансові та юридичні наслідки його ухвалення на рівні Союзу. Інші способи контролю за дотриманням принципу пропорційності більш обмежені, ніж у випадках застосування принципу субсидіарності. Національні парламенти мають право тільки знайомитись із законопроектом. Вони не можуть контролювати відповідність законопроекту принципу пропорційності шляхом направлення своїх висновків його розробникам або звертаючись з позовом про порушення принципу до Суду ЄС. З таким позовом можуть звертатись тільки держави-члени.

Принцип пропорційності є одним з найбільш важливих загальних принципів, що визнаються у праві Союзу. Він походить з права Німеччини, де є одним з положень, що лежать в основі Конституції (*Internationale Handelsgesellschaft GmbH*). Принцип пропорційності застосовується у адміністративному праві. Він діє в якості примусу для державних органів, які не можуть брати зобов'язань, крім

тих, які є відповідними та необхідними для досягнення мети заходу. У праві ФРН цей принцип визначає співвідношення між метою та засобами законодавства: засоби мають діяти на користь досягнення цілей, а переваги для громадян мають бути більшими, ніж негативні результати.

Суд ЄС часто звертався до принципу пропорційності, особливо згідно зі ст. 263, за якою акт ЄС може бути анульований.

Справа 181/84 «*R v. Intervention Board for Agriculture Produce ex parte Man (Sugar)*» стосувалася сплати депозиту експортною компанією у розмірі 1 670 000 фунтів стерлінгів Раді з сільськогосподарської продукції для забезпечення заявки на експортну ліцензію. Коли заявка через чотири години була подана до Комісії, Комісія ухвалила рішення про конфіскацію усього депозиту, як того вимагав регламент ЄС. Суд ЄС за зверненням англійського суду згідно зі ст. 177 ухвалив рішення, що конфіскація усього депозиту за звичайне перевищення терміну була непропорційним актом.

У праві ЄС пропорційність застосовувалась, наприклад, у відношенні до положення про обмеження руху осіб відповідно до ст. 45.3 ДФЄС, а також ст. 36 ДФЄС. Суд ЄС у різних справах доходив висновків, що не потрібно перевищувати засоби, які є необхідними для досягнення цілей. Зокрема, у справі 145/88 «*Torfaen Borough Council v. BfQ*», яка стосувалася торгівлі у неділю, Суд вирішив, що національні заходи, які забороняють торгівлю у неділю, не повинні перевищувати ті, що необхідні для досягнення відповідної мети.

ПИТАННЯ І ЗАВДАННЯ ДЛЯ САМОКОНТРОЛЮ

- 1) У чому полягає автономний характер правопорядку ЄС?
- 2) Які види компетенції існують у Євросоюзі?
- 3) Чи існує різниця між прямою дією та прямим застосуванням права ЄС?
- 4) Чим відрізняються норми прямої дії від самовиконуваних норм міжнародних договорів?
- 5) Які правові наслідки для держав-членів має верховенство права ЄС над національним правом?
- 6) Що означають принципи субсидіарності та пропорційності у праві ЄС?