

УДК: 341.161:ЄС

ПРИНЦИП ВЕРХОВЕНСТВА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЯК ОСНОВА ВЗАЄМОДІЇ ПРАВОВОЇ СИСТЕМИ ЄС І НАЦІОНАЛЬНИХ ПРАВОВИХ СИСТЕМ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ

Оксана Головка-Гавришева

*Львівський національний університет імені Івана Франка
вул. Університетська, 1, тел.: +380322394199,
e-mail: oholovko@yahoo.com*

Досліджено зміст принципу верховенства права ЄС у контексті забезпечення функціонування правової системи ЄС, прямої дії та прямого застосування права ЄС, механізму взаємодії правової системи ЄС та національних правових систем його держав-членів. На основі аналізу практики Суду ЄС визначено ознаки норм права ЄС (справа 57/65 Lütticke), за наявності яких право ЄС матиме пряму дію і пряме застосування.

Проаналізовано практику Суду ЄС та Конституційного Суду ФРН щодо взаємодії правової системи ЄС і ФРН, та окреслено обмеження у застосуванні принципу верховенства права ЄС у національному правопорядку держав-членів ЄС на прикладі ФРН.

Ключові слова: правова система ЄС, принцип верховенства права ЄС, пряма дія права ЄС, пряме застосування права ЄС.

Характерною особливістю правової системи ЄС є її функціонування на засадах верховенства права і збереження конституційних принципів та демократичних традицій держав-членів, що стало основою для сприйняття ЄС як правової спільноти (Rechtsgemeinschaft)[10, С.109-124]. Серед критеріїв, на підставі яких ЄС вважають правовою спільнотою, виокремлюють принцип обмежених повноважень (ст. 5 абз.1 Договору про Європейське Співтовариство; ст. 2 Договору про Європейський Союз; розділ V Договору про Конституцію для Європи; ст. 4, 5 Договору про Європейський Союз у ред. Лісабонського договору); принцип поваги прав людини і конституційних основ держав-членів (ст. 6 Договору про Європейський Союз); принцип правової захищеності[10, С.109-124] або ж юридичної визначеності [1, С.20] (ст. 230 Договору про Європейське Співтовариство у ред. Маастрихтського договору; ст.263 Договору про функціонування Європейського Союзу), принцип поділу влад[2]; принципи пропорційності, субсидіарності та заборони дискримінації.

Зважаючи на особливості ЄС, право є головним чинником ефективності європейської інтеграції. Це означає: оскільки Європейський Союз створений міжнародними договорами, а в його рамках існує окремий автономний правовий порядок *suī generis*, то свою діяльність він зобов'язаний здійснювати відповідно до норм і принципів як міжнародного права, так і з норм установчих договорів та прийнятих на їх основі правових актів, так і з правових звичаїв і традицій Європейського регіону, які відображені в конституційному праві держав-членів.

Основою правопорядку ЄС як правового порядку *sui generis* є принцип верховенства права ЄС, основні постулати якого викладено у справах 26/62 “Van Gend en Loos” та 6/64 Costa/E.N.E.L. Зокрема, у справі 26/62 “Van Gend en Loos” зазначено, що Європейське Співтовариство «...являє собою новий міжнародно-правовий порядок...» [9, С.185], для створення якого держави-члени наділили Співтовариство владними повноваженнями, обмежуючи свої суверенні права, наділяючи індивіда статусом суб’єкта права ЄС та закріплюючи за нормами установчих договорів, а саме за нормами Договору про Європейське Співтовариство, пряму дію у національному законодавстві держав-членів.

Наріжними елементами принципу верховенства права ЄС є примат застосування права ЄС над національним правом держав-членів при колізії (*Anwendungsvorrang* [4, С.81]) та пряма дія права ЄС («проникнення», *Durchgriffsqualität* [11, С.253]) у національному праві. Норми права ЄС мають пряму дію тоді, коли індивід може використовувати їх у національних судах з метою захисту своїх прав. Досліджуючи взаємодію правових порядків ЄС та його держав-членів, П. Грег та Ж. Де Бурка виокремлюють дві складові прямої дії права ЄС – суб’єктивну пряму дію (захист прав та свобод індивіда) та об’єктивну пряму дію (залучення національних судів до забезпечення права ЄС) [8, С.180-182], що сприяє ефективності використання і виконання права ЄС.

Прямою дією та прямим застосуванням наділені насамперед ті норми права ЄС, які: а) являють собою зрозуміле і безумовне зобов’язання діяти певним чином; б) не містять жодних додаткових умов; в) не вимагають жодних додаткових заходів, спрямованих на реалізацію відповідної норми права ЄС як зі сторони ЄС, так і зі сторони держав-членів; г) створюють правові наслідки як для держав-членів, так і суб’єктів національного права (57/65 Lütticke [9, С.42]).

У практиці Суду ЄС пряму дію та пряме застосування визнано за нормами установчих договорів ЄС та нормами, які містяться у вторинному праві ЄС: регламентах (справи 43/71, *Politi*; 9/73 *Schlüter*; 34/73 *Variola* тощо), директивах [12] за дотримання певних умов (справи 148/78 *Ratti*; 41/74 *van Duyn*; 152/84 *Marshall*; C-208/90 *Emmott*, C-91/92 *Faccini Dori* тощо), індивідуальних правових актах – рішеннях і рекомендаціях (справи 9/71 *Leberpfennig*; C-322/88 *Grimaldi*; C-156/91 *Hansa Fleisch* тощо). Прямою дією також можуть бути наділені міжнародні договори ЄС [13], а за певних умов норми міжнародних договорів ЄС можуть мати пряме застосування (справи 21-24/72 *International Fruit Company NV and others v Produktschap voor Groenten en Fruit*; C 104/81 *Hauptzollamt Mainz v C.A. Kupferberg &*; C-149/96 *Portugal v. Commission* тощо). Це стосується правових актів ЄС, які приймаються у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки, а також співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ, отож можна припустити, що вони можуть бути наділені прямою дією, оскільки їхніми адресатами є держави-члени, однак не матимуть прямого застосування, оскільки не наділені властивістю створювати правові наслідки для суб’єктів національного права.

Згідно зі ст. 288 Договору про функціонування ЄС [7] директива обов’язкова для держав-членів щодо результатів, яких заплановано досягнути, однак

залишає державам право вибору форм і методів їхнього досягнення. Як зазначено у рішенні по справі 41/74, *van Duyn* [9, С.654-658], директива має подібну до міжнародних договорів дію у праві ЄС, тобто: вона містить як і міжнародний договір, зобов'язання, адресатами яких є держави-члени. Якщо положення директиви є достатньо чіткими і недвозначними, залишають державам-членам лише право їхньої імплементації, тоді їхня дія подібна до дії міжнародних договорів, чинність яких у кожному конкретному випадку визначає національний суд.

У справі 6/64 *Costa/E.N.E.L.* [9, С.86-89] Суд ЄС уже наголошує, що у рамках ЄС створено особливий правовий порядок *suī generis*, відмінний від міжнародного правопорядку. Основою нового правового порядку Європейського Союзу є передача низки чітко окреслених суверенних прав держав-членів із одночасним визнанням за ЄС статусу суб'єкта як національного, так і міжнародного права, наділеного певними владними повноваженнями. Серед чинників, які є визначальними для визнання правового порядку ЄС унікальним, Суд ЄС вказує, зокрема, його створення на невизначений строк, наявність власної системи органів, наявність право- та дієздатності ЄС, а також його міжнародну правосуб'єктність. Після набуття чинності установчими договорами правопорядок ЄС набуває статусу частини правопорядків держав-членів і повинен застосовуватися національними судовими органами. Причому право ЄС наділене верховенством стосовно національного законодавства держав-членів.

Згідно із позицією Суду ЄС, необхідною і достатньою умовою для застосування принципу верховенства права ЄС є міжнародний характер відносин, які врегульовані спірними нормами, тобто йдеться про співробітництво між державами-членами ЄС, а не між державами-членами ЄС і третіми країнами. Слід також зауважити, що при застосуванні примату застосування права ЄС важливе значення має місце спірної норми у ієрархії джерел права ЄС. Наприклад, якщо існує одночасно національно-правове регулювання і правове регулювання на рівні ЄС одних і тих самих суспільних відносин, то при з'ясуванні необхідності застосування спірної норми важлива роль належить визначенню місця норми права ЄС у ієрархії джерел права ЄС.

Суд ЄС зобов'язує національні суди держав-членів у межах їхньої юрисдикції застосовувати право ЄС у повному обсязі та контролювати його застосування. Коли між нормами права ЄС та національним конституційним правом існують розбіжності, то національні суди зобов'язані застосовувати право ЄС [9, С.91-94]. Це підтверджено Судом ЄС у рішенні по справі *Rs.11/70, Internationale Handelsgesellschaft* [С.89-91], де наголошено на приматі застосування права ЄС над національним, у тім числі і конституційним правом держав-членів ЄС, та зазначено, що правомірність дій органів ЄС або чинність норм права ЄС може бути перевірена лише на підставі права ЄС, і на них не впливає той факт, що держави-члени оскаржують порушення нормами права ЄС визнаних національним правом основних прав і свобод, або основних принципів функціонування державного ладу, закріплених у національних конституціях.

Така позиція Суду ЄС заклала основу для пошуку меж прямої дії і прямого застосування права ЄС, а також і принципу верховенства права ЄС.

Якщо позиція Суду ЄС щодо правових підстав застосування принципу верховенства права ЄС базується на ідеї автономності правового порядку, створеного у рамках ЄС, то національні суди держав-членів ЄС визначають інші правові підстави для його застосування. Згідно із позицією Конституційного Суду ФРН, верховенство права ЄС базується не на особливостях правового порядку, створеного у рамках ЄС, а на німецькому федеральному законі про ратифікацію Договору про ЄС та на ст. 24, 25 Конституції ФРН [9, С.145; 16], котрі допускають її членство в міжнародних організаціях з наднаціональними характером. Окрім цього, Конституційний Суд ФРН окреслив межу співвідношення права ЄС та національного права держав-членів у кількох своїх постановках – це гарантування основних прав і свобод людини (Solange I, Solange II, Maastricht). У рішенні по справі Solange I [9, С.100], котра стала реакцією на судову практику Суду ЄС у сфері захисту основних прав і свобод людини, Конституційний Суд ФРН зазначає: настільки, наскільки процес інтеграції у Співтоваристві просуватиметься у напрямі формування в праві ЄС каталогу фундаментальних прав і свобод індивіда та надання йому чинності парламентським органом, який буде адекватним каталогу основних прав, гарантованих Конституцією ФРН, настільки Конституційний Суд ФРН розглядатиме справи щодо тлумачення спірних норм права ЄС. Причому важливим критерієм для визнання юрисдикції Конституційного Суду ФРН стане несумісність спірної норми права ЄС та основних прав і свобод людини, закріплених у Конституції ФРН.

У рішенні по справі Solange II [9, С.109-121] Конституційний Суд ФРН поновно зазначає: до поки у ЄС, передусім у судовій практиці Суду ЄС надаватимуть активний і гарантований захист основних прав відносно інтеграційних об'єднань, який, своєю чергою слід вважати відповідним до стандартів захисту основних прав, гарантованих Конституцією ФРН, і водночас суттєві основні права будуть належним чином загально закріплені (generell verbürgt), доти Конституційний Суд ФРН утримуватиметься від здійснення своєї юрисдикції стосовно вторинного права ЄС, яке є підставою для діяльності німецьких судів і установ на території ФРН. До того ж часу Конституційний Суд ФРН утримуватиметься від використання каталогу основних прав, закріплених в Основному законі ФРН, для перевірки основних прав, визначених у ЄС. Якщо ж вторинне право ЄС порушуватиме основні права і свободи, гарантовані на рівні ЄС, і внаслідок цього порушуватиме дотримання основних прав і свобод, гарантованих Основним законом ФРН, то Конституційний Суд ФРН зберігає у таких випадках свою юрисдикцію [9, С.121].

Подібних труднощів із застосуванням права ЄС зазнавали всі держави-члени ЄС, які з метою приєднання до ЄС вносили зміни до національного конституційного законодавства [3].

Отже, визнаючи загалом принцип верховенства права ЄС, держави-члени в односторонньому порядку забезпечили собі право конституційного контролю права ЄС на предмет відповідності до національного конституційного

законодавства. Саме відмінності у правових підставах застосування принципу верховенства права ЄС у Європейському Союзі та у його державах-членах спричиняють практичні та теоретичні труднощі як у процесі реалізації права ЄС у національних правопорядках його держав-членів, зокрема у процесі гармонізації національного законодавства держав-членів, передусім на рівні вторинного права ЄС. Під час аналізу дії принципу верховенства права ЄС на рівні Європейського Союзу виходять із особливостей його правового порядку, а для держав-членів принцип верховенства права ЄС базований на національному законодавстві, котре регламентує приєднання до Європейського Союзу. Принцип верховенства права ЄС має свої особливості застосування щодо права ЄС, котре регулює питання спільної зовнішньої політики і політики безпеки, а також співробітництва у сфері юстиції та внутрішніх справ. Ці особливості зумовлені особливостями юрисдикції Суду ЄС у зазначеній сфері.

СПИСОК ВИКОРИСТАНОЇ ЛІТЕРАТУРИ

1. *Белоглазек О.* Економічне право Європейського Союзу: Пер.з англ. – Київ, Таксон, 2003.
2. *Головка О.І.* До питання про поділ влад у міжнародній організації// Вісник Львівського інституту внутрішніх справ. – 2000. - №2. – С.157-162.
3. *Кравчук І.В., Парпан М.В.* Гармонізація національних правових систем з правом ЄС. – К.: Видавничий Дім «Слово», 2005. – 320 с.
4. *Arndt H.W.* Europarecht. – Heidelberg: C.F.Müller, 2001.
5. *Betlem Gerrit, Nollkaemper Andre.* Giving Effect to Public International Law and European Community Law Before Domestic Courts. A Comparative Analysis of the Practice of Consistent Interpretation. - European Journal of International Law. – 2003. – Vol. 14. – No.3. – P. 569-589. - доступно з <http://www.ejil.org>.
6. *Calliess Ch., Ruffert M.* (Hrsg.) Kommentar zu EU-Vertrag und EG-Vertrag. – Neuwied; Kriffel: Luchterhand, 2002.
7. Consolidated Version of the Treaty on European Union and Treaty on the Functioning of the European Union, OJ, 2016, C 202.
8. *Graig P., De Burca G.* EU Law. – Texts, Cases and Materials. 3-rd edition, – Oxford; 2002.
9. *Hummer W., Simma B., Vedder C., Emmert F.* Europarecht in Fällen. – Baden-Baden: NOMOS, 1993.
10. *Nicolaysen G.* Die Europäische Union als Rechtsgemeinschaft// *Weidenfeld W. (Hrsg.)* Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche.- Bonn: 2004, Verlag Bertelsmann Stiftung.
11. *Schweitzer M., Hummer W.* Europarecht: das Recht der Europäischen Union; das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG. – Neuwied; Kriffel, Berlin: Luchterhand, 1996.
12. *Szpunar M.* Direct Effect of Community Directives in National Courts – Some Remarks Concerning Recent Developments. – Warszawa: Centrum Europejskie Natolin, 2003. – Доступно 09.09.2006 з www.natolin.edu.pl/pdf/natolin_public_2003/Natolin_9-2003.pdf
13. *Thorvaldsson, Ólafur Þörkur.* Direct Effect, Supremacy and State Liability – A Comparison between EC Law and the EEA Agreement. Master Thesis. –Lund: 2002. – Доступно 09.09.2006 з [http://www.jur.lu.se/Internet/english/essay/Masterth.nsf/0/6635A39281060430C1256DA900416F55/\\$File/xsmall.pdf?OpenElement](http://www.jur.lu.se/Internet/english/essay/Masterth.nsf/0/6635A39281060430C1256DA900416F55/$File/xsmall.pdf?OpenElement)
14. Treaty Establishing a Constitution for Europe. - CIG 87/1/04 REV 1.
15. Vertrag von Nizza zur Änderung des Vertrags über die Europäische Union, der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften sowie einiger damit zusammenhängender Rechtsakte. Abl. 2001 Nr. C80/1

16. *Weiler J.H.H.* Der Staat 'über alles' Demos, Telos und die Maastricht-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts// Jean Monnet Working Papers: 1995. – No.7. Див. <http://www.jeanmonnetprogram.org/papers/papers95.html>

*Стаття надійшла до редколегії 10.06.2017
Прийнята до друку 23.06.2017*

**SUPREMACY OF THE EUROPEAN UNION LAW AS THE FUNDAMENTAL OF THE
INTERACTION BETWEEN THE EU LEGAL SYSTEM AND THE LEGAL SYSTEMS OF ITS
MEMBER STATES**

Oksana Holovko-Havrysheva,

*Ivan Franko National University of Lviv,
Universytets'ka, str.1, tel.: +380322394199,
e-mail: oholovko@yahoo.com*

The main attention is paid to the analysis of the place of the principle of the supremacy of the EU Law within the EU legal system, direct effect and direct applicability of the EU law as well as to the interaction between the EU's legal order and domestic legal order of the EU member states. The prerequisites for the direct effect and direct applicability of the EU norms are linked to their self-executing character as regarded by the ECJ jurisprudence in case 57/65 Lütticke.

While researching the interaction between the EU's legal system and the legal systems of the EU member states author points out the jurisprudence of the Federal Constitutional Court of Germany related to the EU's legal nature and its peculiarities. It has been underlined that whereas the European Court of Justice pleads constantly and consequently for the supremacy of the EU law over the domestic law, including the constitutional regulations, domestic courts, f.e. the Federal Constitutional Court of Germany, try to set the borderline for direct effect and direct applicability of the EU norms. This borderline is deemed to line with the fundamental rights and freedoms, as they are guaranteed by the constitutional norms in the EU member states.

Key words: legal system of the EU, principle of the supremacy of the EU law, direct effect of the EU Law, direct applicability of the EU Law.