

Формування принципу верховенства права Європейського Союзу

У статті проведено аналіз закріплення та легалізації принципу верховенства права Європейського Союзу як елемента складної правової системи Європейського Союзу. Принцип верховенства права Європейського Союзу був сформований в практиці Суду Європейського Союзу, але законодавчо не закріплений. Спроба закріпити принцип верховенства права ЄС була зроблена в проекті Конституції ЄС, яка зазнала невдачі. Хоч в Лісабонському договорі 2007 р. його не закріпили, він відображений в Директиві № 17, яка є додатком до договору.

Ключові слова: принципи права, принцип верховенства права Європейського Союзу, Суд справедливості Європейського Союзу.

Постановка наукової проблеми та її значення. Одним з найбільших викликів, перед якими стоять Європейський Союз та держави-члени, є визначення взаємних відносин між правом Євросоюзу та внутрішньодержавними правопорядками. Це пов'язане з тим, що у багатьох площинах, таких як, гарантії прав і свобод особи чи відповідальність держав або інституцій Євросоюзу на міжнародній арені відбувається процес взаємного проникнення двох автономних систем права. Внаслідок такого не завжди синергетичного співіснування неодноразово виникають колізії норм права, вирішення яких породжують дискусії як міждержавного рівня, так і на рівні суб'єктів, які застосовують право в окремих державах-членах.

Для вирішення такого роду конфліктів Суд Справедливості Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) сформував один з найважливіших колізійних принципів – принцип верховенства права ЄС (примату права ЄС) над національним правом, визнавши його одним з основних стовпів функціонування Європейського Союзу.

Дослідження історії формування та законодавчого закріплення принципу верховенства права ЄС дозволить прослідкувати еволюцію зазначеного принципу, як базису правової системи Європейського Союзу. В контексті євроінтеграційних прагнень України таке дослідження сприятиме ефективнішому розумінню природи правової системи ЄС та загальних принципів, на яких вона ґрунтується.

Аналіз досліджень цієї проблеми. Проблема принципів права в Україні та в країнах ЄС приділяли увагу такі вчені, як Л. Ентін, В. Кернз, В. Опришко, А. Омельченко, А. Татам, А. Фастовець, П. Рабінович, А. Колодій, С. Погребняк та ін. Разом з тим, формування загальної картини творення принципу верховенства права ЄС сприятиме більш комплексному і ґрунтовному розумінню тих правових форм, за допомогою яких здійснюється правове регулювання інтеграційних процесів у рамках ЄС.

Мета й завдання статті. Дослідження генези принципу верховенства права Європейського Союзу не було предметом самостійних наукових розвідок. Саме тому, виникнення, формування та спроби законодавчого закріплення принципу верховенства права ЄС варто розглядати у нерозривному зв'язку з історією формування самого Європейського Союзу. Зазначене обумовлює мету статті – дослідити розвиток та законодавче закріплення принципу верховенства права Європейського Союзу, як засади, сформованої в результаті судової практики.

Виклад основного матеріалу й обґрунтування отриманих результатів дослідження. Принципи права Європейського Союзу виконують важливі завдання в організації та функціонуванні ЄС. Перш за все вони слугують засобом заповнення прогалін в праві ЄС. Самі ж прогалини виникають в силу загальності норм, викладених в договорах про створення та функціонування ЄС. Договір про Європейський Союз [1] та Договір про функціонування Європейського Союзу [2] часто містять загальні категорії, залишаючи можливість заповнення змісту цих категорій Суду справедливості Європейського Союзу. Суд, в першу чергу шляхом видання попередніх (преюдиційних) рішень, на підставі ст. 267 Договору про функціонування Європейського Союзу має досить великі можливості тлумачення та роз'яснення таких понять. Ця норма передбачає процедуру преюдиційних питань (попередніх рішень), відповідно до якої Суд справедливості Європейського Союзу надає відповіді на правові питання судів держав-членів. Такі питання стосуються тлумачення

права або чинності норм права Європейського Союзу. Тож в межах цієї інтерпретаційної свободи Суд формує загальні принципи права Європейського Союзу. Як вказує сам Суд справедливості Європейського Союзу, згідно з принципом верховенства права, положення договорів та безпосередньо застосовувані акти, видані органами Спільнот, з моменту набрання чинності не лише призводять до неможливості застосування національного права держав-членів, яке їм суперечить, але й спричиняють так, що набрання чинності новою нормою національного права неможливе в частині, яка би суперечила нормам права Спільнот [3].

Тобто, Суд встановив, що невідповідність національного права праву Співтовариства повинна не тільки призводити до автоматичного незастосування першого, але й запобігати прийняттю нових національних законів, які б були невідповідні нормам наднаціонального права. Такі висновки призвели до підвищення ефективності всієї правової системи ЄС та допомогли виконанню державами-членами своїх зобов'язань у межах Союзу [4, с. 174].

Принцип верховенства права Європейського Союзу стосується в однаковій мірі як норм первинного, так і норм вторинного (похідного) права Європейського Союзу. В основу цього принципу закладено ряд ідей, зокрема, право Європейського Союзу безпосередньо застосовується кожною країною-членом ЄС, поширюється на всіх суб'єктів права (в тому числі інституції та громадян країни-члена ЄС), і, навіть якщо норма права ЄС не імплементована до національного права, вона все ж застосовується на території всього Європейського Союзу і кожної країни-члена ЄС. В розумінні європейського права принцип верховенства права ЄС стосується усіх національних норм права, незалежно від їх місця в ієрархії джерел права, в тому числі конституційних норм. З точки зору застосування принципу верховенства права ЄС немає значення, коли норми національного права набрали чинності, до чи після набрання чинності договорів про створення та функціонування ЄС.

Принцип верховенства права ЄС, як і більшість принципів, що характеризують право ЄС, сформувався на основі практики Суду справедливості Європейського Союзу. Як відомо, опосередковано цей принцип Суд вперше сформував в справі *Humblet*, вказавши на необхідність скасування державами-членами норм права, які не відповідають праву ЄС. Безпосередньо вперше цей принцип було закріплено в справах *van Gend en Loos* [5] і *Costa v. E.N.E.L.* [6]

Формування ЄС як наднаціонального об'єднання з унікальною правовою природою стало можливим завдяки тому, що Суд ЄС вивів й обґрунтував принцип верховенства спочатку права Європейського Співтовариства, а потім і Союзу над національним законодавством держав-членів і затвердив його як вищий принцип, який регулює співвідношення права ЄС із національними правовими системами. З самого початку принцип верховенства права Співтовариства не був закріплений в установчих договорах, що становило проблему, оскільки не в усіх правових системах держав-членів був закріплений примат європейського або міжнародного права. Через це така держава-член могла шляхом прийняття більш пізнішого національного законодавчого акту скасувати дію, наприклад, деяких положень установчих договорів, які по суті є міжнародними договорами та на них в цій частині розповсюджується принцип *lex posteriori derogate legi priori*. У відповідь на цю загрозу Суд ЄС у 1964 р. виніс своє відоме рішення по справі *Costa v E.N.E.L.* [4, с. 173].

Фактично Суд ЄС аргументував свою позицію щодо верховенства права ЄС кількома тезами. По-перше, на думку Суду ЄС, першість права Спільнот впливає з самого характеру правового порядку Спільнот, як це бачимо у рішенні в справі *Costa v E.N.E.L.* По-друге, цей принцип впливає з компетенції інституцій Спільнот, яка формується з повноважень, переданих державами-учасниками. Тож право Спільнот повинно мати перевагу і в силу його особливого характеру та вищої юридичної сили його норм порівняно з національним законодавством, і як результат застосування виключної компетенції Спільнот, сформованої внаслідок волевиявлення країн-членів.

Безпосереднє нормативне закріплення принципу верховенства права Європейського Союзу як основоположного принципу передбачав договір про Конституцію для Європейського Союзу. Стаття I-6 проекту Конституції Європейського Союзу передбачала, що «Конституція і право, прийняті інституціями Союзу в межах їх компетенції, мають верховенство над правом держав-членів» [7].

Як відомо, 17-18 червня 2004 року в Брюсселі була ухвалена нова Конституція Європейського Союзу, а 29 жовтня т.р. глави держав і урядів підписали в Римі договір про Конституцію ЄС. Урочиста церемонія відбулася на Капітолійському пагорбі столиці Італії у залі палацу «Палаццо дей Консерваторі», де в 1957 р. були підписані договори про утворення Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергетики (Євратом) [8, с. 145]. Конституція ЄС мала набрати чинності після ратифікації в усіх країнах Європейського Союзу. Конституційний договір успішно ратифікували Австрія, Греція, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Німеччина, Словаччина, Словенія, Угорщина.

Проте, на всенародних референдумах, що відбулися у Франції та Нідерландах (країнах-засновницях ЄС) виборці рішуче відмовилися підтримати Європейську Конституцію. Більше 55% французів, які взяли участь у референдумі, висловилися проти Основного Закону ЄС. При цьому відповідно до соціологічного опитування у Франції 6% опонентів Конституції для Європи пов'язали свій вибір зі вступом Туреччини, а 3% – із загальним процесом розширення. Головними ж причинами відхилення Конституції для Європи у Франції стали загроза, що Конституція для Європи матиме негативний вплив на рівень зайнятості (31%) та на економічну ситуацію у Франції (26%) через занадто ліберальний Договір; 62% респондентів висловилися за перегляд Конституції для Європи на більш соціально орієнтовану [9].

Більшість політичних діячів не розглядали неприйняття Конституції ЄС як кінець поглиблення інтеграції, а наголошували на необхідності пошуку нових шляхів та розробки нового керівного документу. Таким документом стала Лісабонська угода або Договір реформування — нова базова угода щодо принципів функціонування Європейського Союзу. Офіційне підписання Лісабонської Угоди відбулося 13 грудня 2007 року, після чого документ підлягав ратифікації національними парламентами 27 держав Євросоюзу. Угода набрала чинності 1 грудня 2009 року [8, с. 147].

Але вже у Лісабонському договорі аналогічної норми про верховенство права Європейського Союзу над національним правом держав-членів не було. Тож принцип верховенства права ЄС залишається загальним принципом ЄС, сформованим в результаті діяльності Суду Справедливості ЄС. Проте варто пам'ятати про Декларацію № 17 (Декларацію щодо примату, Декларацію щодо вищої юридичної сили), яка додається до Лісабонського договору. В Декларації № 17 вказується, що «згідно з усталеним прецедентним правом Суду Європейського Союзу Договори та законодавчі акти, ухвалені Союзом на основі Договорів, мають вищу юридичну силу порівняно з законодавчими актами держав-членів згідно з умовами, встановленими прецедентним правом» [10]. До Декларації № 17 приєднано у вигляді Додатка Висновок Юридичної служби Європейської Ради від 22 червня 2007 року щодо вищої юридичної сили законодавства ЄС, в якому зазначено, що «з прецедентного права Суду Європейського Союзу випливає, що вища юридична сила права ЄС є наріжним принципом права Співтовариства. Відповідно до Суду цей принцип випливає з особливої природи Європейського Співтовариства. На час прийняття першого рішення у рамках прецедентного права (Costa/ENEL від 15 липня 1964 року, Справа 6/64) положення щодо вищої юридичної сили не згадувалося в Договорі. Такий стан речей існує і на сьогодні. Той факт, що принцип, який передбачає наділення права ЄС вищою юридичною силою, не буде включений до майбутнього Договору, жодним чином не впливає на існування цього принципу й існуюче прецедентне право Суду». Щодо справи 6/64 Costa/ENEL від 15 липня 1964 року [5], Юридична служба Європейської Ради вказує: «Таким чином, (...) право, що походить з Договору, незалежного джерела права, не може через свою особливу й унікальну природу бути нижчим за будь-які внутрішні правові норми у будь-якому форматі без позбавлення його статусу права Співтовариства та без того, щоб поставити під сумнів правові засади самого Співтовариства» [11].

Принцип верховенства права Європейського Союзу означає перевагу у застосуванні права ЄС перед національним правом держав-членів. Цей принцип у розумінні ЄС стосується всіх норм національного законодавства держав-членів, незалежно від їх ієрархії джерел права, в тому числі конституційних норм. Таке розуміння, що означає по суті безумовний примат європейського права над національним правом, не отримало підтвердження в рішеннях більшості конституційних судів країн-членів. Тому Суд справедливості Європейського Союзу, вбачаючи необхідність в конструктивному діалозі з судами держав-членів, напрацював окремі механізми, що дозволяють співіснувати союзним і національним правовим рішенням.

Це один з найважливіших принципів, що визначає взаємовідносини між союзним правом та національним правом держав-учасниць. По суті цей принцип можна вважати колізійною нормою, оскільки дозволяє визначити, яку норму – національну чи союзню – необхідно застосувати в конкретному випадку.

Принцип верховенства права ЄС виключає можливість не лише застосування, але й прийняття національних норм права, які б суперечили нормам ЄС. Крім того, зазначений принцип виступає вагомим інструментом в руках інституцій ЄС для впливу на національні державні органи. Зокрема, «національний суд зобов'язаний дбати про цілковиту ефективність».

Отож, принципи, що покладені в основу формування правової системи ЄС, повністю відповідають потребам функціонування інтеграційного правопорядку, забезпечуючи його ідейне спрямування, в основі якого перебуває людина як найвища соціальна цінність, її суспільний

розвиток, основоположні права та свободи [12, с. 54].

Висновки та перспективи подальшого дослідження. Принцип верховенства права Європейського Союзу належить до загальних принципів права ЄС і є однією з фундаментальних засад правової системи ЄС. Зазначений принцип напряду не передбачений нормами договорів щодо Європейського Союзу, а впливає перш за все з практики Суда Справедливості ЄС. Закріплення принципу верховенства права ЄС в Конституції ЄС надало би йому більш чіткої формальної визначеності, але, попри неприйняття Конституції ЄС, зазначений принцип сприяє вирішенню колізійних питань поміж правовою системою ЄС та національними правовими системами країн-учасниць.

В цілому, процес формування та розвитку системи загальних принципів Європейського Союзу може бути предметом подальших наукових розвідок, враховуючи динаміку еволюції правової системи Європейського Союзу.

Джерела та література

1. Договір про Європейський Союз від 7 лютого 1992 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029ю
2. Договір про функціонування Європейського Союзу [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_b06.
3. Рішення Суду ЄС від 9 березня 1978 року в справі 106/77 Amministrazione delle Finanze dello Stato проти Simmenthal SA [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=0455BA4044BA85A641D2B68209AA7F99?text=&docid=89693&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=3286105>.
4. Рішення Суду ЄС від 5 лютого 1963 року в справі № 26/62 Van Gend en Loos v. Netherlands Inland Revenue Administration // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/translation/1962/26>
5. Рішення Суду ЄС від 15 липня 1964 року в справі № 6/64 Costa v. E.N.E.L. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://eulaw.ru/translation/1964/6>.
6. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу: монографія / І.В. Яковюк, Т.М. Анакіна, О.Я. Трагнюк, Т.В. Комарова; за ред. І.В. Яковюка. – К.: Право України, 2012. – 208 с.
7. Treaty establishing a Constitution for Europe / Official Journal of the European Union C 310 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=EN>.
8. Авраменко В.В. Проблеми легітимації Конституції ЄС у Французькій республіці в контексті національної безпеки / В.В. Авраменко // Актуальні проблеми міжнародних відносин.– 2011. – Випуск 103 (Частина I). – С. 144-148.
9. Гапонова Є. А. Щодо питання про причини невдачі Конституції для Європейського Союзу 2004 року / Є.А. Гапонова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/15012/1/Gaponova_110-114.pdf.
10. Consolidated version of the Treaty on the Functioning of the European Union - DECLARATIONS annexed to the Final Act of the Intergovernmental Conference which adopted the Treaty of Lisbon, signed on 13 December 2007 - A. DECLARATIONS CONCERNING PROVISIONS OF THE TREATIES - 17. Declaration concerning primacy [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A12008E%2FAFI%2FDCL%2F17>.
11. OPINION OF THE LEGAL SERVICE by 22 June 2007 / Subject : Primacy of EC law [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.cvce.eu/en/obj/opinion_of_the_legal_service_on_the_primacy_of_ec_law_22_june_2007-en-4692675c-dea2-4360-b6b6-42f769ee0d8a.html.
12. Юхимюк О. Еволюція системи загальних принципів права Європейського Союзу / О. Юхимюк // Історико-правовий часопис: науковий журнал / упоряд. О.В. Крикунов. – Луцьк: Східноєвроп. нац. ун-т ім. Лесі Українки, 2016. – № 1 (7). – С.53-57.

Юхимюк О., Дмитрук С. Формирование принципа верховенства права Европейского Союза. В статье проведен анализ закрепления и легализации принципа верховенства права Европейского Союза как элемента сложной правовой системы Европейского Союза. Принцип верховенства права Европейского Союза означает преимущество в применении права Европейского Союза перед национальным правом государств-членов. Этот принцип касается всех норм национального законодательства государств-членов Европейского Союза, независимо от их иерархии

источников права. Принцип верховенства права Европейского Союза был сформирован в практике Суда справедливости Европейского Союза, но законодательно не закреплён. Попытка закрепить рассматриваемый принцип была сделана в проекте Конституции Европейского Союза, но потерпела неудачу. Хотя в Лиссабонском договоре 2007 г. принцип верховенства права Европейского Союза не закреплён, он отражён в Директиве № 17, которая является приложением к упомянутому договору. Указанный принцип способствует решению коллизионных вопросов между правовой системой Европейского Союза и национальными правовыми системами его членов.

Ключевые слова: принципы права, принцип верховенства права Европейского Союза Суд справедливости Европейского Союза.

Iukhymiuk O., Dmytruk S. Formation of the Principle of Supremacy of European Union' Law.

The article analyzes the consolidation and legalization of the principle of supremacy of European Union' law as an element of a complex legal system of the European Union. Principle of supremacy of European Union' law means advantage in application of European Union' law to the national law of states-members. This principle applies to all norms of national legislation of states-members of European Union, regardless of their hierarchy of sources of law. Principle of supremacy of European Union' law was formed in practice of Court of justice of European Union, but legislatively not fixed. The attempt to consolidate the analyzed principle was made in the draft European Union constitution that failed. Although in the Lisbon Treaty of 2007 the principle of the supremacy of European Union' law has not been consolidated, it is reflected in Directive No. 17, which is an annex to the above-mentioned treaty. The analyzed principle helps to resolve conflicts between the legal system of the European Union and the national legal systems of its members.

Key words: the principles of law, the principle of the rule of law of the European Union, the Court of Justice of the European Union.