

РЕАЛІЗАЦІЯ НОРМ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ У ВНУТРІШНІХ ПРАВОПОРЯДКАХ ДЕРЖАВ-ЧЛЕНІВ

В. І. Муравйов,

доктор юридичних наук, професор
Інституту міжнародних відносин

Київського національного університету імені Тараса Шевченка

В статті висвітлюються питання унікальності ЄС, пов'язані з автономним характером його правопорядку. Автономний характер права ЄС знаходить свій відбиток у механізмі реалізації його норм у внутрішніх правопорядках держав-членів. Цей механізм являє собою сукупність заходів з метою забезпечення дії права ЄС в державах-членах, при цьому реалізація права ЄС здійснюється за допомогою заходів з боку інститутів та органів Союзу, а також правотворчою та правозастосовної діяльності держав-членів.

Ключові слова: норми права, інтеграційні процеси, правопорядок, міжнародне право, імплементація, реалізація права, внутрішнє законодавство.

РЕАЛИЗАЦИЯ НОРМ ПРАВА ЕВРОПЕЙСКОГО СОЮЗА ВО ВНУТРЕННИХ ПРАВОПОРЯДКАХ ГОСУДАРСТВ-ЧЛЕНОВ

В статье освещаются вопросы уникальности ЕС, связанные с автономным характером его правопорядка. Автономный характер права ЕС находит отражение в механизме реализации его норм во внутренних правопорядках государств-членов. Этот механизм представляет собой совокупность мероприятий с целью обеспечения действия права ЕС в государствах-членах, при этом реализация права ЕС осуществляется посредством мер со стороны институтов и органов Союза, а также правотворческой и правоприменительной деятельности государств-членов.

Ключевые слова: нормы права, интеграционные процессы, правопорядок, международное право, имплементация, реализация права, внутреннее законодательство.

THE EUROPEAN UNION LAWS IMPLEMENTATION IN THE DOMESTIC LEGISLATION OF THE MEMBER-STATES

The article examines the issues of EU unique associated with autonomous nature of legislation. The autonomy of EU law is reflected in the implementation mechanism of rule laws in the domestic legal systems of the member-states. This mechanism is a set of measures to ensure the validity of EU law in the member states.

The implementation of EU law is carried out by the institutions and bodies of the Union, as well as the law-making and enforcement activities of the member states.

Key words: rule of law, integration processes, legislation, international law, implementation, domestic law.

Поглиблення інтеграційних процесів в Європі призвело до появи такого феномену, як Європейський союз (Євросоюз, ЄС). ЄС є унікальним явищем у світовій економіці, політиці, праві [7]. Його діяльність охоплює не тільки європейські, але й практично усі країни світу. Зараз важко знайти країну, з якою б із Євросоюзом не було договірних відносин.

Унікальність ЄС пов'язана насамперед з автономним характером його правопорядку. 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 ЄЕС створив власну систему права, що 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, але й у рівній мірі їх громадяни. Тому право ЄС, яке накладає

певні обов'язки на кожного громадянина, повинно наділяти його й правами» [20]. 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.

Поява Європейського союзу призвела до появи нових концепцій механізму міжнародно-правового регулювання. Поряд із концепціями трансформації, рецепції, погодження, імплементації з'явилась теорія виконання [31].

Серед українських вчених вивченням правової природи права ЄС, проблемами реалізації міжнародного права у внутрішньому праві займалися В. А. Василенко, В. Г. Буткевич, В. І. Євінтов, К. В. Смирнова, В. Т. Пятницький, О. М. Шпакович.

Вагомий внесок у вивчення цих питань зробив В. Н. Денисов. Він є науковим редактором і автором публікацій фундаментального характеру, присвячених вивченню проблем взаємодії міжнародного права з внутрішнім правом держав [13].

Автономний характер права ЄС знаходить свій відбиток у механізмі реалізації його норм у внутрішніх правопорядках держав-членів. Він побудо-

ваний на основі передачі повноважень ЄС з боку держав-членів. Для нього властивим є також верховенство права ЄС стосовно внутрішнього права держав-членів [18] та пряма дія норм права ЄС на території держав-членів [17].

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 (Договори). Договори про ЄС (ДЄС) та функціонування ЄС (ДФЄС) [3] 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 повноважень має бути дотриманий у зовнішній і у внутрішній діяльності Співтовариства [3].

Принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу у Договорах, належить державам-членам (ст.ст. 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 [35].

Лісабонський договір визначив такі види компетенції ЄС, як виключна, спільна з державами-членами, доповнююча та спеціальна [6].

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 в 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 об'єм 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 міжна-

родного 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 [21, с. 372].

Однак Суд ЄС вже на етапі створення ЄС своїми рішеннями зробив вдалу спробу уніфікувати підхід до введення положень права ЄС у внутрішній правопорядок держав-членів. У своєму рішенні у справі 9/65 *San Michel* [1967] ECR 35 він наголосив, що рецесія не має своїм результатом їх трансформацію у внутрішнє право і тому вони мають застосовуватися національними судами не як внутрішнє право, а як право ЄС [27]. Згодом ця позиція Суду ЄС була визнана національними судами [22]. Більше 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 внесла зміни до національних конституцій. Це було зроблено ними 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 [34].

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

Переважає більшість норм права ЄС містять заходи з їх реалізації. Зокрема, установчі договори про ЄС є договорами-рамками і тому вимагають для їх реалізації укладання міжнародних угод, ухвалення актів інститутами та органами ЄС.

Як і статuti міжнародних міжурядових організацій, установчі договори про ЄС включають положення, в яких передбачається укладання міжнародних угод з метою їх імплементації. Зокрема, під правове регулювання за допомогою міжнародних угод припадають питання внесення змін та доповнень до усіх установчих договорів (ст. 48 ДЄС); визначення місцезнаходження інститутів європейських співтовариств (ст. 241 ДФЄС). Можливість укладання міжнародних угод у межах ЄС закладена також у положення, які стосуються співробітництва у галузях соціальної сфери (ст. 156 ДФЄС); освіти, професійної підготовки і молоді (ст. 165 ДФЄС); культури (ст. 167 ДФЄС); охорони здоров'я (ст. 168 ДФЄС), хоча там немає прямого посилання на міжнародні угоди як на інструмент такого співробітництва [32].

Усі ці угоди мають підпорядковуватися положенням установчих договорів, на реалізацію яких вони спрямовані.

У цілому ж на відміну від статутів багатьох міжнародних організацій установчі документи, що закладають основи європейської інтеграції, здійсненої в межах Євросоюзу, не включають якихось загальних положень, які передбачають досягнення цілей цих документів за допомогою міжнародних угод. Основними регуляторами інтеграційних процесів тут є акти органів Євросоюзу [11, с. 9].

Частина міжнародних угод у межах Євросоюзу укладається між державами-членами з використанням інститутів цих інтеграційних об'єднань, зокрема Ради ЄС. У цих випадках Рада діє не як орган Євросоюзу, а як дипломатична конференція представників держав-членів. Такі угоди отримали назву «актів представників держав-членів, об'єднаних в Раді». Вони не передбачені установчими документами. Такі «акти» можуть втілюватись у різні правові форми: конвенції, декларації, рішення, програми тощо. Зокрема, «акти» у формі рішень приймалися для скасування обмежень на свободу пересування трудящих (ст. 69 Договору про заснування Європейського співтовариства з вугілля і сталі (ЄСВС)), здійснення спільної транспортної політики (ст. 70 Договору про заснування ЄСВС); у формі програми — для регулювання обміну молодими робітниками (ст. 47 ДФЄС), а також для внесення змін та доповнень до установчих договорів. Значного поширення в минулому набула практика прийняття «актів» з метою реалізації угод між європейськими співтовариствами та третіми країнами [30, с. 117].

Основною формою виразу згоди держав-членів Євросоюзу на обов'язковість для них таких «актів»

є ратифікація, яка іноді супроводжується нотифікацією Раді, а також публікацією в офіційному віснику Європейського союзу.

За своєю природою акти представників держав-членів, об'єднаних у Раді є міжнародними угодами, які, однак, мають деякі особливості. Вони не реєструються в Секретаріаті ООН і, таким чином, не публікуються у збірниках договорів, що він видає. Роль Раді у їх укладанні обмежується, як правило, визначенням меж для переговорів та наданням свого адміністративного апарату в розпорядження урядів держав-членів [16, с. 110–111].

Суд ЄС завжди виступав проти укладання таких угод, оскільки вони не передбачені установчими договорами про європейські інтеграційні об'єднання. Тому їх укладання можна розглядати як виняток із загальної практики діяльності Євросоюзу [30, с. 118].

Переважає 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 ДФЄС).

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

Як правило, ухвалення регламентів передбачено положеннями установчих договорів (зокрема, ст.ст. 24, 105, 118, 121.6 ДФЄС). Сферами регулювання за допомогою регламентів є недискримінація і громадянство Союзу, правила конкуренції, здійснення економічної, сільськогосподарської, транспортної, митної, торгівельної політики тощо [29].

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 компетенцію 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 її 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, ст.ст. 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 пересунення 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 [33].

Рішення, на відміну від регламентів, не мають загального застосування і зобов'язують лише тих, кому вони адресовані. Рішення часто є засобом реалізації інших актів інститутів ЄС і мають індивідуальний характер, тобто стосуються лише визначених випадків. Вони, зокрема, можуть визначати 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 продуктів (ст. 122.1 ДФЄС) тощо. Виконання рішень може призводити до прийняття або скасування актів внутрішнього законодавства [28].

Рішення становлять єдиний обов'язковий акт в 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 [4, с. 130].

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 [26].

Як установчі договори, так і акти інститутів ЄС можуть містити норми прямої дії. У доктрині міжнародного права під нормами прямої дії розуміють норми, які проникають у внутрішні правопорядки держав без ухвалення спеціальних актів з їх імплементації органами виконавчої або законодавчої влади держав (пряме застосування, *direct applicability*) [24]. Однак в доктрині права ЄС, яка була обґрунтована Судом ЄС, пряма дія означає, що фізичні і юридичні особи держав-членів можуть посилаються на такі норми права ЄС при розгляді справи за їх участі у національних судах (пряма дія, *direct effect*) [23]. Зазначмо, 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. Завдяки практиці Суду ЄС такими, що закріплюють норми прямої дії, визнані також певні положення ДФЄС (ст. ст. 23, 25, 28, 31, 39, 43, 49, 56), деяких директив ЄС, міжнародних договорів між ЄС і третіми країнами і міжнародними організаціями, постанов органів асоціацій, створених Євросоюзом з третіми країнами тощо [5].

Набрання чинності нормами прямої дії (зокрема, закріплених у регламентах ЄС) відбувається від зазначеної дати або, за її відсутності, на двадцятий день після їх опублікування у Офіційному віснику Європейського Співтовариства.

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 [15]. Однак на практиці норми прямої дії після свого ухвалення інститутами європейських інтеграційних організацій 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 застосову-

ються. Щодо норм прямої дії, то до них такої практики не застосовують [10, с. 62 – 63].

Норми права ЄС, які не мають прямої дії, містяться в установчих договорах, директивах та інших актах інститутів Союзу. Для своєї реалізації вони вимагають додаткових національних правових заходів. Держави самостійно визначають, за допомогою яких заходів вони збираються реалізувати ці норми. До таких заходів можуть належати ухвалення внутрішніх нормативно-правових актів державами-членами, ухвалення адміністративних заходів, створення системи контролю. Проте, незалежно від методів реалізації норм права ЄС у внутрішньодержавній сфері, ці норми зберігають свою самостійність і форма їх закріплення – договір, постанова, звичай тощо – залишається джерелом права ЄС. Норми права ЄС, на відміну від норм міжнародного права, не функціонують як елементи правової системи держави-члена, не підпорядковуються її принципам і процесуальним нормам [21, с. 271].

Оскільки реалізація права ЄС здійснюється переважно на території держав-членів, останні мають створити для цього відповідні умови. Внутрішні правопорядки держав-членів мають передбачати спеціальні заходи з гарантування виконання права ЄС (принцип лояльності). У ст. 4 ДЕС зазначено, що «Союз і держави-члени допомагають одна одній у реалізації завдань, що випливають з цих Договорів. Держави-члени вживають усіх відповідних заходів, загальних чи окремих, для забезпечення виконання зобов'язань, передбачених даними договорами або актами інститутів Союзу. Держави-члени полегшують реалізацію завдань Союзу і утримуються від будь-яких заходів, які можуть загрожувати досягненню цілей Союзу».

Зокрема, у випадку з нормами прямої дії держави-члени не можуть ухвалювати будь-які акти з метою реалізації цих норм. Вони також мають утримуватись від опублікування постанов інститутів ЄС, які містять норми прямої дії (регламентів) у своїх збірниках законодавчих актів.

З іншого боку, з метою сприяння реалізації норм права ЄС держави-члени застосовують організаційно-правові заходи, здійснювані індивідуально або колективно, у тому числі в рамках Союзу, і спрямовані на втілення в життя цих норм. Для цього метою використовуються вже відомі міжнародно-правовій практиці заходи, як проведення зустрічей, консультацій, обмін інформацією, скликання конференцій, створення спеціальних органів тощо [14, с. 30]. У разі необхідності держави-члени розробляють рекомендації з метою удосконалення процесу реалізації, розробки внутрішнього законодавства. Широкого застосування отримала в ЄС практика підготовки Комісією ЄС так званих Білих книг з питань гармонізації законодавства держав-членів [8, с. 16].

Реалізація права ЄС на території держав-членів здійснюється за допомогою заходів з боку інститутів і органів Союзу, а також правотворчої та право-

застосовної діяльності держав-членів. У рамках ЄС та у державах-членах функціонує ціла система органів, які займаються реалізацією права ЄС. Між цими органами відбувається розподіл компетенції по реалізації норм права Союзу. Відповідальність за діяльність органів, які реалізують право ЄС, несуть Союз та держави-члени в межах власних повноважень.

На відміну від міжнародно-правової практики, яка виходить, із неможливості з боку інших держав та міжнародних організацій нав'язувати методи вирішення питань, що належать до сфери внутрішньої компетенції [2], в Союзі передбачений контроль за способами реалізації права ЄС державами-членами. І він діє навіть у випадках, коли держав сама обирає спосіб реалізації актів ЄС. Метою контролю є встановлення відповідності у діяльності Союзу та держав-членів вимогам норм права ЄС. Без нього важко визначити оптимальні заходи сприяння реалізації норм права ЄС та умови їх практичного здійснення. Наслідки контролю залежать від результатів контрольної діяльності, повноважень органів, яким передаються дані контролю тощо [14].

У Євросоюзі контрольні повноваження мають Європейський парламент, Комісія, Суд.

Так, розвиненими є контрольні повноваження Європарламенту. Він вважається інститутом, який здатний здійснювати демократичний контроль над іншими структурами Євросоюзу. Зокрема, для здійснення своєї контрольної функції Європарламент також наділений повноваженнями проводити розслідування. На вимогу чверті його членів він може створити тимчасовий комітет з метою розслідування можливих порушень чи недоліків у впровадженні права Євросоюзу, за винятком випадків, коли такі виявлені факти розглядаються в Суді ЄС, і поки ця справа ще не вирішена (ст. 226 ДФЄС).

У сфері захисту прав людини, призначений Європарламентом Європейський омбудсмен уповноважений отримувати скарги від будь-якого громадянина співтовариства, будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка мешкає, або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів щодо порушень у діяльності інститутів та органів ЄС, окрім судових. Омбудсмен проводить розслідування правопорушень та інформує особу, яка подавала скаргу про результати такого розслідування (ст. 228 ДФЄС).

Це означає, що на практиці навіть іноземні громадяни, якщо вони мешкають або мають зареєстровані в державах-членах офіси, можуть звертатися до Омбудсмена, якщо їхні права порушують інститути, органи або установи Союзу, окрім Суду ЄС, при виконанні ними своїх юрисдикційних функцій [1, с. 54].

Активну роль у сфері контролю за належним виконанням положень установчих договорів, актів інститутів ЄС відіграє Комісія. У випадках порушень норм прав ЄС з боку держав-членів або інститутів Союзу Комісія може звертатися з позовом до Суду ЄС (ст. 258 ДФЄС). При цьому для такого звернен-

ня не вимагається отримання попередньої згоди від порушників.

Найбільш вагомими є повноваження Комісії у галузях, в яких держави-члени передали ЄС значну частку своєї компетенції. До них належать передусім антимонопольне законодавство, спільна торговельна політика тощо. Зокрема, у сфері, яка стосується правил конкуренції на внутрішньому ринку, Комісія стежить за дотриманням принципів конкуренції і у разі їх порушення може приймати постанови про запровадження санкцій у вигляді штрафів чи платежів або визнавати угоди, укладені з порушенням правил конкуренції, недійсними (ст. 105 ДФЄС). Постанови Комісії, які накладають фінансові зобов'язання на інші особи, є обов'язковими і підлягають впровадженню в примусовому порядку згідно із цивільно-процесуальними нормами, які діють у державі, на території якої вони здійснюються (ст. 299 ДФЄС). Угоди між підприємствами, що підпадають під дію правил конкуренції мають бути зареєстровані у Комісії. Незареєстровані угоди визнаються недійсними. Однак Комісія може позбавляти сили і вже зареєстровані угоди. Якщо угода, визнана недійсною або скасована Комісією, продовжує діяти, то Комісія може приймати постанови, які включають положення про санкції [12, с. 141].

Суд ЄС контролює застосування Комісією своїх повноважень стосовно запровадження штрафних санкцій і може їх змінювати або скасовувати (ст. 261 ДФЄС).

Договір про функціонування ЄС встановлює також загальні положення, які стосуються отримання Комісією від держав-членів інформації та проведення будь-яких перевірок щодо виконання покладених на неї завдань (ст. 337 ДФЄС).

Зі свого боку Суд ЄС розглядає законність законодавчих актів, прийнятих спільно Європарламентом і Радою, актів Ради, Комісії та Європейського центрального банку, які не належать до рекомендацій і висновків, а також актів Європарламенту і Європейської ради, що мають правові наслідки для третіх сторін. У випадках задоволення позову Суд ЄС проголошує акт, що оскаржується, нікчемним, або вказує на ті наслідки анульованого акту, які залишаються чинними (ст. 264 ДФЄС).

Суд ЄС може вирішувати суперечки, пов'язані з незаконною бездіяльністю (відсутністю проекту постанови або ухваленого акту) Європарламенту, Європейської ради, Ради, Комісії чи Європейського центрального банку (ст. 265 ДФЄС). З позовом щодо бездіяльності можуть звертатися до Суду ЄС держави-члени чи інститути ЄС [36, с. 131 – 133].

Правом звертатися до Суду ЄС наділені держави-члени, інститути ЄС та фізичні і юридичні особи. При цьому для звернення з позовом до Суду ЄС не треба згоди іншої сторони спору, окрім випадків, коли спір між державами-членами, що стосується предмета установчих договорів, подається на роз-

гляд Суду ЄС за особливою згодою між сторонами [37, с. 215 – 221].

У держав-членів існує своя система органів з контролю за реалізацією норм права ЄС.

Для забезпечення реалізації норм права ЄС велике значення має їх конкретизація та тлумачення. Вони мають сприяти кращому розумінню змісту норм. Конкретизація і тлумачення норм здійснюються як у нормотворчому процесі, так і при застосуванні права ЄС. В Євросоюзі функції тлумачення виконує Суд. Він є вищою судовою інстанцією Євросоюзу, яка покликана забезпечувати дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень установчих договорів (ст. 19.1 ДЄС).

Суд ЄС уповноважений давати належне тлумачення установчих договорів та актів органів ЄС. До Суду ЄС можуть звертатися національні суди держав-членів з проханням винести преюдиціальне рішення щодо тлумачення установчих договорів, дійсності і тлумачення актів інститутів ЄС, тлумачення статутів органів, створених за рішенням Ради (ст. 267 ДФЄС). У разі такого звернення судовий розгляд справи у відповідному національному суді призупиняється до винесення рішення Судом ЄС. Після отримання преюдиціального рішення Суду ЄС національний суд приймає остаточне рішення у справі.

При цьому треба мати на увазі, що Суд ЄС може вирішувати тільки питання права, які передані йому на розгляд. Він не уповноважений вирішувати які-небудь питання факту, а також застосовувати право до фактів. Це належить до компетенції національних судів, як і тлумачення внутрішнього права. Суд ЄС може заявити, що та чи інша самостійна норма має характер прямої дії, а також, що право Євросоюзу має пріоритет стосовно внутрішнього права держав-членів, але він не може вирішувати, чи суперечить якийсь конкретне положення внутрішнього права праву Євросоюзу, і тим більше оголошувати відповідне положення внутрішнього права недійсним. Це мають робити національні суди [25, с. 454 – 455].

Національні суди, однак, можуть відмовитися від звернення до Суду ЄС, заявивши, зокрема, що відповідні положення права ЄС є чіткими і зрозумілими, і не вимагають тлумачення Судом ЄС. Така відмова має своє юридичне обґрунтування в доктрині «act clair», яка визнана Судом ЄС. Тим самим існує можливість застосовувати акти національних властей, що суперечать праву Євросоюзу [19].

Але в цілому право Суду ЄС виносити рішення у преюдиціальному порядку забезпечує однакове тлумачення і застосування права Євросоюзу в усіх державах-членах.

Висновки. Таким чином, в основі діяльності механізму реалізації права ЄС лежить розподіл компетенції між ЄС та державами-членами, що зумовило його функціонування на рівні Євросоюзу та на рівні держав-членів. Норми права ЄС прямої дії не вимагають для своєї реалізації певної конкретизації

або уточнення. Реалізація інших норм здійснюється шляхом правотворчості та правозастосування. Реалізації права Союзу сприяють створені з цією метою органи, система контролю та тлумачення.

Від ефективності діяльності механізму реалізації норм права ЄС у внутрішніх правових порядках держав-членів залежать темпи поглиблення інтеграції в Євросоюзі.

Список літератури

1. Довгань В. М. Європейський Парламент. Правовий статус і компетенція в системі органів Європейського Союзу: монографія / В. М. Довгань. — К.: КНТ, 2007. — 204 с.
2. Курдюков Г. И. Реализация норм международного права в сфере внутригосударственной компетенции / Г. И. Курдюков // Международное и внутригосударственное право: проблемы сравнительного правоведения. — Свердловск. — 1984. — 131 с.
3. Лісабонські консолідовані договори про Європейський союз і функціонування Європейського союзу. — К.: ІМВ, 2010. — 231 с.
4. Микієвич М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики і політики / М. М. Микієвич. — Л.: Видавничий центр ЛНУ ім. Івана Франка, 2005. — 416 с.
5. Муравйов В. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика) / В. Муравйов. — К.: Академ-Прес, 2002. — 429 с.
6. Муравйов В. Види компетенції реформованого Європейського союзу / В. Муравйов, І. Березовська // Вісник КНУ імені Т. Шевченка. — К., 2009. — № 37. — С. 53–58.
7. Муравйов В. Європейське право: правова категорія, доктрина, наука / В. Муравйов, К. Смирнова // Європейське право. — К., 2012. — № 1. — С. 11–22.
8. Муравйов В. І. Вступ до права Європейського Союзу: підручник / В. І. Муравйов. — К.: Видавничо-поліграфічний центр «Київський університет», 2007. — 303 с.
9. Муравьев В. И. Международные организации — специфические субъекты международного права / В. И. Муравьев. — К.: Юрінком Інтер, 1990. — 72 с.
10. Муравьев В. И. Некоторые особенности правового регулирования интеграционных процессов в рамках европейских сообществ (нормы прямого действия) / В. И. Муравьев // Вестник КГУ. Междунар. отношения и междунар. право. — К., 1989. — Вып. 28. — С. 57–63.
11. Муравьев В. И. Договорный механизм европейских сообществ и его характерные черты / В. И. Муравьев // Вестник КГУ. Междунар. отношения и междунар. право. — К., 1981. — Вып. 13. — С. 105–110.
12. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. — К.: Юрінком Інтер, 2011. — 704 с.
13. Суверенітет України і міжнародне право / В. Н. Денисов, В. І. Євїнтов, В. І. Акуленко та ін. — К.: Манускрипт, 1995. — 276 с.
14. Суворова В. Я. Содействие реализации норм международного права / В. Я. Суворова // Международное и внутригосударственное право: проблемы сравнительного правоведения. — Свердловск, 1984. — 131 с.
15. Усенко Е. Т. Теоретические проблемы соотношения международного и внутригосударственного права / Е. Т. Усенко // Советский ежегодник международного права, 1977. — М.: Наука, 1979. — С. 57–90.
16. Хартли Т. К. Основы права Европейского сообщества: пер. с англ. / Т. К. Хартли. — М.: Юрид. лит., 1998. — 703 с.
17. Case 26/62, Van Gend en Loos / European Community. — Luxembourg: Court of Justice, 1963. — ECR 1.
18. Case 106/77, Simmenthal / European Community. — Luxembourg: Court of Justice, 1978. — ECR 629.
19. Case 283/81, CILFIT Srl. / European Community. — Luxembourg: Court of Justice, 1982. — ECR 3415.
20. Case 6/64, Costa v. ENEL / European Community. — Luxembourg: Court of Justice, 1964. — ECR 585.
21. Case 9/65, San Michel / European Community. — Luxembourg: Court of Justice, 1965. — ECR 35.
22. Case 9/73, Frontini / European Community. — Luxembourg: Court of Justice, 1965. — ECR 35.
23. Compliance and Enforcement of European Community Law / Edited by Versaete J. — The Hague, 1999. — 426 p.
24. Constantinesco L. L'applicabilite direct dans le droit de la C.E.E. / L. Constantinesco — P., 1970. — 138 p.
25. Craig P. EU Law. Text, Cases and Materials / P. Craig, G. De Burca. — N.Y., 2011. — 1155 p.
26. Dehousse F. Les regle d'origine de la Communaute europeenne / F. Dehousse, P. Vincent. — Bruxelles, 1999. — 202 p.
27. Isaac G. M. Droit general de l'Union europeenne / G. M. Isaac, M. Blanquet. — P., 2012. — 768 p.
28. Joliet R. Le droit institutionnel des Communautés europeennes : Les institutions. Les sources. Les rapports entre ordres juridiques / R. Joliet — Liege 1986. — 415 p.
29. Louis J-V. Les reglements de la Communaute economique europeenne / J-V. Louis. — Bruxelles 1979. — 514 p.
30. Louis J-V. The Community Legal Order / J-V. Louis. — Brussels 1995. — 247 p.
31. Partsch K. Die Anwendung des Volkerrecht im innerstaatlichen Bereich / K. Partsch. — Karlsruhe, 1964. — 156 p.
32. Pescatore P. Treaty-making by the European Communities. / In Jacobs F., Roberts S. The Effect of Treaties in Domestic Law. — L., 1987. — p. 171-195.
33. Prechal S. Directive in European Community Law / S. Prechal. — Oxford, 1995. — 394 p.
34. Rideau J. Droit institutionnel de l'Union europeenne / J. Rideau. — P., 2010. — 1464 p.
35. Schermers H. International Institutional Law / H. Schermers, N. Blokker — The Hague, 1995. — 1111 p.
36. Steinz R. Europarecht / R. Steinz. — Heidelberg, 2005. — 481 p.
37. Weatherill S. Cases and Materials on EU LAW / S. Weatherill — N.Y., 2007. — 708 p.