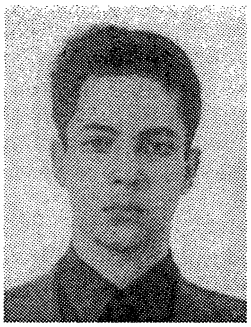

ЛАРЧЕНКОВ О. С.,
магістрант

Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

ПРЯМА ДІЯ ДИРЕКТИВ ЯК НАЙВАЖЛИВІШИЙ ПРИНЦИП ВЗАЄМОДІЇ НАЦІОНАЛЬНОГО ПРАВА І ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Директиви Європейських співтовариств є одним з найважливіших інструментів Європейської інтеграції. Аналога директиви не існує в міжнародному праві та в жодному з національних правопорядків. Згідно ст. 189 (нова назва ст. 249) Договору про заснування ЄС: "Директива є обов'язковою для кожної держави-члена, якій вона направляється, щодо результатів, які мають бути досягнуті, залишаючи при цьому право вибору форм і методів національним владним органам"[1]. Це визначення не дає повного розкриття сутності директиви, тому існують труднощі в практиці її застосування та використання національними судами держав-членів. Головною проблемою тут є пряме застосування або прямий ефект директиви.

Пряма дія норм права ЄС в національних правопорядках держав-членів означає, що положення права ЄС можуть застосовуватися у національних судах поряд з положеннями національного права під час розгляду судових справ. Право Співтовариств наділяє правами та покладає обов'язки не

тільки на держави-члени та інститути Співтовариств, але й безпосередньо на приватних та юридичних осіб.

Доктрина прямого ефекту була розроблена Судом Європейських Співтовариств по відношенню до регламентів, а починаючи з початку 70-х рр. розповсюджена на директиви. Одне з перших рішень, в якому була визнана при певних обставинах пряма дія директиви, було прийняте 6 жовтня 1970р. (Case № 9/70, Judjment of the Court of 6 october 1970, Franz Grad v. Finanzamt Traunstein). Більш повне та розгорнуте обґрунтування дане в рішенні від 4 грудня по справі Van Duyn. Суд прийшов до висновку, що окремі положення директив, та сама по собі директива можуть мати прямий ефект. Він надав для обґрунтування цього такі доводи:

1. "Якщо згідно з положеннями ст. 189 регламенти є безпосередньо діючими і, таким чином, можуть за своєю природою мати прямий ефект, то з цього не слідує те, що інші категорії актів, згадані в цій статті, ніколи не можуть мати подібні ефекти."
2. "Було б несумісно з ефектом обов'язковості, яким наділяє директиву ст. 189, в принципі виключати можливість того, що зобов'язання, яке вона покладає, може бути використано тими, кого воно торкається."
3. "Коли органи Співтовариств за допомогою директив покладають на державу зобов'язання слідувати певній манері поведінки, корисний ефект подібного акту буде істотно зменшений, якщо приватні особи не мають можливість посилатися на нього в національних судах та якщо останні не мали можливості розглядати його в якості елемента права співтовариства."[2].

У справі *Ratti* Суд підтвердив аргументи на користь прямого ефекту директив. Він також визнав, що держава, якщо вона не виконала запропоновані заходи для імплементації, не може індивідам (які в даному випадку виконали директиву за власною ініціативою) заперечувати, що вона – держава – не виконала, обов'язки, що випливають з цієї директиви[3]. Це відповідає загальному правовому принципу auditor turpitudirem suairt allegans.

Таким чином приватні особи отримали можливість брати участь в здійсненні контролю за діями національної влади по реалізації директиви в ім'я захисту своїх інтересів.

Після рішення по справі Van Duyn питання, чи можуть директиви мати прямий ефект, трансформувалося у питання, при яких обставинах це може відбутися, коли приватні особи матимуть право порушити справу в національному суді. Звернення до суду можливо, якщо певна держава-член не прийме заходів, передбачених для неї директивою, або якщо вони не достатні для реалізації мети директиви. Держава не має права протипоставити вимогам позивача посилання на відсутність

належних національних заходів застосування. Можливість прямої дії директиви також залежить від загальних умов застосування норми права Співтовариств. Для перевірки допустимості прямого ефекту Суд ЕС пропонує загальний двоступеневий тест: положення повинні бути безумовними, достатньо зрозумілими та точними.

Зміст директиви є безумовним, якщо "вона не містить ані обмовок, ані умов та за своєю сутністю не вимагає подальших заходів з боку органів Співтовариств або держав-членів"[4]. Цим роз'ясненням Суд ЕС виключає прямий ефект тих частин директив, імплементацію яких ставлять в залежність від рішень органів Співтовариств та держав.

Прямий ефект може бути відсутнім, якщо директива при імплементації залишає простір для оцінки або розсуду. Крім того, залишення державі свободи не суперечить прямому ефекту, якщо державі при цьому встановлено мінімальні стандарти.

Відносна точність має на увазі не будь-яку загальну ясність норм, яка б робила зайвою будь-яку інтерпретацію. Директива є достатньо точною, якщо за змістом свого регулювання та по колу осіб, яких вона уповноважує, містить приписи, які мають такий ступінь внутрішньої визначеності та достатності, що індивіди можуть на неї посилатися та суди можуть її застосовувати[5]. При цьому директива не буде точною, якщо вона містить лише неоднозначні програмні положення та залишає державам свободу прийняття рішення відносно встановлення матеріального регулювання[6].

Важливо підкреслити, що достатня точність, як і безумовність, можуть даватися тільки лише для окремих положень директиви. При цьому можливо проводити поділ навіть усередині редакційно взаємозалежних норм.

Прямий ефект директив можливий лише після закінчення строку, призначеного для їх імплементації, і лише при невиконанні державою зобов'язань по імплементації директиви повністю або частково.

Не дивлячись на те, що прямий ефект вважається однією з основ правової системи співтовариства, він не є недоторканим. Прямий ефект має свої обмеження. Такі обмеження можуть випливати з зобов'язань держав по міжнародним договорам та заборони горизонтального ефекту.

Перше обмеження є результатом застосування ст. 234 (н.н. ст. 307) Договору про заснування Європейського Співтовариства, в якій говориться: "Положення Договору не порушують права та зобов'язання, які випливають з угод укладених до вступу в силу цього Договору між однією або більше державами-членами, з однієї сторони та однією або більше третьою державою, з другої"[7].

У двох справах про заборону роботи жінок у нічний час Суд ухвалив, що заборона роботи жінок у нічний час, коли робота чоловіків

у нічний час не заборонена, суперечить принципу рівного ставлення у відношенні умов праці, встановлених у Директиві 176/207 (рівне ставлення на роботі). Хоча було встановлено, що це положення має прямий ефект, проблема полягала в тому, що суперечливе директиві національне положення було прийнято для того, щоб забезпечити дії Конвенції 89, що забороняє роботу жінок у нічний час. Франція ратифікувала цю конвенцію 21 вересня 1953 р., тобто до вступу в силу Договору ЄС. У рішенні Суд прийшов до висновку, що національний суд не зобов'язаний скасовувати національне положення, що суперечить директиві, доти, поки застосування цього положення необхідно для забезпечення виконання державою-членом зобов'язань, що випливають з угоди, що передували Договору в змісті ст. 234.

У підсумку, незважаючи на те що застосування директиви повинне було привести до скасування невідповідних французьких положень, у даному випадку такий ефект був заблокований ст. 234 Договору ЄС, що закріплює примат міжнародного права над правом співтовариств.

Ефект прямої дії розповсюджується лише на відносини приватної особи та держави (вертикальний прямий ефект) але не на відносини між приватними особами (горизонтальний прямий ефект). Суд ЕС, виходячи з необхідності з'єднати пряму дію та корисність самої директиви, пішов по шляху розширення кола осіб, які наділені правом оспорювання директиви, так і кола відповідачів, в який були включені поряд з державою і публічні юридичні особи (справа № С-188/89 Foster and others v. British Gas pie 1990, ECR 1-3313). Разом з тим суд відмовився визнати горизонтальний прямий ефект директиви, вказавши, що це відноситься до сфери дії не директиви, а регламенту (справа № С-91/92, Paola Faccini Don v. Recreb Sri/, 1994 ECR 1-3325). Основний аргумент Суду полягав в тому, що інше рішення потягнуло б за собою суттєві зміни розмежування компетенції між Співтовариствами та державами-членами.

Вертикальний ефект директив може бути тільки прямим, тобто тільки громадяни можуть виводити з положень директиви права по відношенню до держави. Держава не може з неімплементованої директиви виводити обов'язки громадян по відношенню до самої себе (зворотній вертикальний ефект). Державам забороняється, керуючись директивою виводити кримінально-правові або дисциплінарно-правові санкції (справа Kolpinhuis Nijmegen 80/86, 1987 ECR 3969).

У визнанні вертикального ефекту директив Суд бачить мінімальну гарантію захисту прав громадян, яким заподіяна шкода невиконанням директив. У відношенні держав "нову санкційну категорію" співтовариства являє собою покладений на національні суди захист цього права .

Що стосується горизонтального прямого ефекту, тобто залучення директиви як підстави позову в суперечках між приватними особами, Суд у справі *Marshall* ухвалив, що таке неможливо. Яке ж мотивування цьо-

го рішення? Суд постановив, що, оскільки директива в силу ст. 189(3) є обов'язковою тільки для держав, вона "не може самостійно створювати права індивідів"[8]. Цим Суд сприяє тому, щоб надані правом співтовариств права проявлялися більш чітко. На його думку, адресна спрямованість директиви є деяким щитом проти обтяження, погіршення правового положення індивідів, до яких вона не звернена.

Другий аргумент проти горизонтального ефекту відноситься до розмежування між регламентами і директивами. Визнання горизонтального ефекту директив приведе до прирівняння директив до регламентів, що позбавить директиви їхнього попереднього характеру і піде врозріз зі ст. 189. Але цей аргумент є точно таким же, який був висунутий проти прямого ефекту директив у цілому, що Суд, однак, відкинув. Більш того, дозвіл горизонтального ефекту директив нічого не змінить у відношенні зобов'язання їх виконувати, не вплине він і на вибір форм і методів, залишених на розсуд держави.

Третій аргумент відносився до принципу юридичної визначеності. На той момент не існувало вимоги публікувати директиви в Official Journal. Приватні особи повинні мати можливість покладатися на те, що на них не накладаються ніякі обов'язки, про які вони не були проінформовані. Деякі дослідники вважають цей аргумент формальним, оскільки на практиці директиви публікуються. Тепер, після поправок, зроблених Маастрихтським договором ситуація змінилася.

З усього цього випливає, що жоден з аргументів проти горизонтального ефекту директив не є дійсно остаточним. Щоб пом'якшити наслідки відмови від горизонтального ефекту, а також у випадках, якщо не виконуються критерії прямого ефекту, відповідно до вимог ефективності права співтовариств, коли видання норм може здійснюватися тільки шляхом видання директив, Суд у своїй практиці пішов по трьох напрямах:

1. Суд розширив поняття держави і тим самим сферу вертикальних правовідносин. Поряд з урядом і парламентом держав-членів Суд застосовує зобов'язання, що випливають з директив до державних податкових і фінансових органів; державним лікарням і державним органам охорони здоров'я; органам поліції і схожих представників влади; усім носіям публічної влади, включаючи муніципалітети і їм подібні юридичні особи, що володіють публічними правами; підприємствам по постачанню енергії і схожими установами незалежно від своєї правової форми, що у силу державного акта або під державним контролем здійснюють побутове обслуговування в публічних інтересах і тому наділені особливими правами.
2. Для областей горизонтальних правовідносин Суд розвив опосередкований ефект на користь третіх осіб. У справі *Harz* Суд пояснив, що "обов'язок, що випливає з директиви, щодо досягнення

мети, передбаченої в ній, а також обов'язок держав згідно ст. 5 Договору ЄС стосуються всіх носіїв публічної влади, придатних для виконання відповідно до цього обов'язку заходів загального чи особливого роду, а також, у рамках їхньої компетенції, і судів"[9]. З цього випливає, що національний суд при застосуванні національного права інтерпретує це право у світлі дослівного тексту і цілей директиви так, щоб досягти названої в ст. 189 (3) мети. Це означає, що суди зобов'язані тлумачити національне право, включаючи як попереднє право, що ще не пристосовано до директиви, так і нове право, що неправильно (навмисно чи ненавмисно) імплементувало директиву, відповідно до директиви.

3. Для всіх інших випадків Суд пояснив, що при відсутній чи невірній імплементації директив настає обов'язок відшкодування збитку з боку держави. Конкретно це може застосовуватися в наступних випадках:
   - у вертикальних відносинах між громадянином і державою, якщо директива внаслідок недостатньої ясності і безумовності не має прямий ефект[10];
   - у горизонтальних відносинах, якщо громадянин стосовно іншої приватної особи покладається на положення директиви, але яка внаслідок несвоєчасної чи неправильної імплементації і за браком ефекту на користь третіх осіб не має прямий ефект[11].

З вищенаведеного можна зробити висновок, що правопорядок співтовариств сам по собі не може здійснюватися, реалізовувати цілі, для яких співтовариства були створені, без допомоги національного права. Це особливо ясно ілюструється на прикладі директив, оскільки для досягнення цілей, передбачених у них, необхідне прийняття національного закону. Але якщо держава не виконує свій обов'язок по імплементації директиви, право співтовариств не може перетворитися в реальність. Тому принцип прямого ефекту сприяє ефективному здійсненню права співтовариств. Також прямий ефект являє собою санкцію проти несумлінної держави, що порушує право співтовариств невиконанням директив вчасно і правильно. Можливість примусу, що існувала раніше, держав-членів до виконання своїх обов'язків згідно ст. 226-227 носила лише добровільний характер. У цих умовах потрібно було знайти іншу санкцію, що, звичайно, не могла бути не властивим праву співтовариств виконанням вироку. З цієї метою Судом ЄС розробляється доктрина прямого ефекту директив, у результаті чого держави-члени позбавляються привілею реалізовувати директиву у внутрішньодержавному просторі через прийняття закону, що враховує всі національні особливості. Це є санкцією для дисциплінування держав-членів. Даний принцип має багато спільного з внутрішньодержавним принципом прямої дії консти-

туційних норм. Наприклад, Федеральний Конституційний суд Німеччини ухвалив у рішенні по абз. 5 ст. 6 Основного Закону, що якщо законодавець не виконує обов'язок видати відповідний Конституції закон, санкція полягає в тому, що німецькі суди безпосередньо застосовують абз. 5 ст. 6 Основного Закону і, таким чином, можуть самостійно здійснювати право позашлюбних дітей.

Прямий ефект також встановлює прямий зв'язок між приватними особами та правопорядком співтовариства, вони можуть тепер покладатися на директиви поки не винесені державою. Тим самим розширюється їхній судовий захист.

Наслідки застосування принципу: замість національної норми, що не відповідає директиві, при вищезгаданих передумовах положення директиви, що створюють права для фізичних і юридичних осіб, повинні застосовуватися самостійно, як резервне нормативне положення. У результаті цього приватним особам надається такий правовий статус, який був би в них у випадку виконання директиви.

Таким чином, принцип прямого ефекту – найважливіший принцип, що визначає співвідношення і взаємодію національного права і права ЄС, що сприяє ефективному застосуванню права співтовариств у внутрішньодержавному правовому полі.

ПОСИЛАННЯ

[1] Договір про заснування Європейського Співтовариства ст. 249, абз. 3.
[2] Суд ЄС, справа Van Duyn 1974 ECR 1337.
[3] Справа Ratti 148/78 (1979) ECR 1629/
[4] Справа Van Duyn 1974 ECR 1337
[5] Справа FNV 71/85 ECR 3885, справа Bercker 8/81 1982 ECR 53.
[6] Справа 51/76 "Nederlandse Ondernemingen" (VNO) 1977 ECR 113.
[7] Договір про заснування Європейського Співтовариства ст. 307.
[8] Справа Marshall 152/84 (1984) ECR 1690.
[9] Справа Harz 79/83 (1984) ECR 1921.
[10] Справи C-6/90 та C-9/90 Francovich and Bonifaci v. Italy ECR 1-1155.
[11] Справа Faccini Dort C-92/92 (1994).

Надійшла до редакції 05.03.2002