

УДК 347.99:061.1ЄС:351.9

**В. О. Кротінов**, заступник голови Ленінського районного суду м. Донецька, викладач кафедри кримінального права і процесу Донецького національного університету

### СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ КОНТРОЛЮ СУДУ ЄС У СИСТЕМІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО УПРАВЛІННЯ

*Розглядається сутність та специфіка контролю Суду Європейського Союзу (далі – ЄС) у системі європейського управління. Розкривається роль Суду ЄС у розробці європейських стандартів управління, досліджено взаємодію національного та наднаціонального судового контролю.*

*Ключові слова: європейське управління; Суд ЄС; контроль; державне управління; внутрішній ринок; стандарти; реформи.*

*The nature and specifics of the EU Court of Justice control in European administration system are described. It shows the role of the Court of Justice in the development of European standards of administration, the interaction of national and supranational judicial control.*

*Key words: European administration; EU Court of Justice; control; public administration; internal market; standards; reforms.*

**Постановка проблеми** (постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок з важливими науковими чи практичними завданнями). Особливий статус Суду ЄС, який полягає в наднаціональному характері прийнятих ним рішень, породжує низку специфічних відносин, пов'язаних із впливом цієї інституції в системі європейського управління, яка функціонує в Європейському Союзі на союзному та національному рівнях. Європейська інтеграція України, а також необхідність судової реформи в Україні потребують вивчення досвіду взаємодії органів державного управління держав – членів ЄС із його наднаціональними (союзними) інституціями, зокрема й судовою. У цьому контексті порушуються питання сутності, змісту та особливостей контролю Суду ЄС у системі європейського управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій** (аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячується означена стаття). У державах – членах ЄС тема взаємодії національних та наднаціональних органів влади досліджується досить широко, про що свідчать численні публікації з найрізноманітніших проблем цього важливого питання. Існує багато науково-методичної літератури про судову систему ЄС, зокрема такого її ключового елемента, як власне Суд ЄС.

В Україні ця тематика лише починає набирати актуальності, що пояснюється передусім традиційною інертністю сприйняття “всього зарубіжного” стосовно судоустрою, судочинства тощо. Проте ці питання вивчають такі вітчизняні фахівці з міжнародного права, як І. М. Яворська, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова.

У контексті державного управління окремі питання, пов'язані з європейським судоустроєм, основні засади його побудови та функціонування, особливості судочинства тощо є предметом уваги таких вітчизняних науковців, як В. Баштанник, В. Говоруха, І. Грицяк, В. Копійка, Я. Малик, В. Муравйов, І. Нагорна, О. Рудік, В. Стрельцов та ін.

© В. О. Кротінов, 2013

В Україні досі не досліджувалися проблеми взаємодії органів державного управління з наднаціональною судовою інституцією ЄС, незважаючи на те, що членство в ЄС передбачає здійснення наднаціонального судового контролю у певних сферах за діяльністю органів державного управління. Створення наднаціональних органів управління в ЄС значно вплинуло на функціонування всієї системи європейського управління. Адже виникли нові форми відносин між наднаціональними та національними органами управління. Цікаво дослідити в цьому контексті місце Суду ЄС у відносинах з органами державного управління держав – членів ЄС.

**Мета статті** (формулювання цілей статті (постановка завдання). Визначити сутність та особливості контролю Суду Європейського Союзу в системі європейського управління.

**Виклад основного матеріалу** (виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів). За словами вітчизняного дослідника європейської інтеграції І. А. Грицяка, Європейський Союз є великомасштабною соціальною системою. Такому її ключовому складникові, як європейське управління, притаманна природа державного управління, що має своїми витокami і державну сутність національних систем управління, і міждержавний характер стосунків на наднаціональному рівні [1, 54]. Європейське управління визначається при цьому як “правила, процедури й дії суб’єктів управління, тобто інституцій, органів, відомств та агенцій Союзу під час виконання завдань, що стосуються способів, за допомогою яких вони реалізують власні повноваження відповідно до природи, цілей, функцій, структури і принципів Європейського Союзу на основі відкритості, ефективності й незалежності” [1, 69].

Таким чином, система європейського управління передбачає, що суб’єктами виступають інституції, органи, відомства та агенції ЄС, а об’єктами – сфери та галузі суспільного життя, що перебувають у межах компетенцій ЄС, на які, відповідно, спрямована діяльність суб’єктів під час виконання їх завдань для досягнення цілей ЄС. Частина завдань виконуються на національному рівні, тобто урядами держав – членів ЄС, проте вони дедалі більше зазнають впливу інституцій ЄС шляхом розширення кола компетенцій ЄС та поглиблення інтеграційних процесів. Особливості інституційної системи ЄС роблять її ефективною в управлінській діяльності, пов’язані вони, в першу чергу, з наявністю законодавчих, виконавчих та судових органів, які тісно взаємодіють з національними органами влади. При цьому, за словами І. А. Грицяка [2], вони наділені функціями різного характеру, тому не можуть чітко належати до однієї гілки влади і водночас взаємозалежні. Так, основними інституціями ЄС засновницькі договори [3, 22] визначають: Європейський парламент, Європейську Раду, Європейську комісію, Суд Європейського Союзу, Європейський центральний банк, Рахункову палату.

Суд ЄС відповідно до ст. 19 ДЄС [3, 27] складається з Суду, Суду загальної юрисдикції та спеціалізованих судів, а до повноважень Суду ЄС належать: прийняття рішень за позовами, які подають уряди держав ЄС і ухвалення попередніх рішень щодо тлумачення права ЄС. Завдяки останньому відбувається взаємодія між національними судами держав ЄС та Судом ЄС. Таким чином, сучасна судова система ЄС складається із Суду ЄС та національних судових систем.

Контроль за правильним застосуванням законодавства ЄС у кожній державі здійснюють національні суди, але існує ризик, що суди в різних країнах можуть тлумачити законодавство ЄС по-різному. Ч. 3 ст. 19 ДЄС допомагає розв’язати цю проблему, зазначаючи, що суди та трибунали держав ЄС можуть звертатись до Суду ЄС із запитом про попередні рішення щодо тлумачення законодавства Союзу або чинності актів, ухвалених установами ЄС. Цікаво, що такі попередні рішення не є обов’язковими до виконання, а радше мають статус поради національним судам. При цьому Суд ЄС наділений правом вимагати від

урядів надання всієї інформації, яку він вважає необхідною для розгляду відповідної справи. У цьому полягає суть взаємодії національного та наднаціонального судового контролю.

Сутність контролю Суду ЄС у сфері європейського управління розкривається, передусім, у формуванні передумов для виконання курсу розвитку Європейського Союзу, для забезпечення реалізації завдань засновницьких договорів<sup>1</sup>, для того, щоб органи влади діяли відповідно до своїх повноважень, а також щоб виконувались європейські принципи управління.

Так, у контексті виконання курсу розвитку ЄС та забезпечення реалізації завдань засновницьких договорів Суд ЄС має юрисдикцію стосовно виконання урядами країн ЄС зобов'язань за засновницькими договорами згідно зі ст. 259 ДФЄС [3, 161], щодо виконання урядами країн ЄС зобов'язань відповідно до Статуту Європейського інвестиційного банку, щодо виконання національними центральними банками зобов'язань згідно із засновницькими договорами та статутом ЄСЦБ та ЄЦБ відповідно до ст. 271 ДФЄС [3, 165] та ін. Якщо Суд ЄС визнає, що уряд не виконав зобов'язання за засновницькими договорами, то держава зобов'язується виконати рішення Суду, інакше на неї може бути накладено штраф або пеня.

Контроль Суду ЄС за діяльністю державних органів управління в межах своїх повноважень відіграє визначальну роль, особливо, коли йдеться про трансформаційні періоди, які передбачають перетворення суспільних відносин, розробку механізмів удосконалення системи державного управління. Така ситуація склалася в ЄС під час формування внутрішнього ринку ЄС, який би передбачав безперешкодне пересування товарів, осіб, капіталу і послуг між країнами, які є його членами, що потребувало від держав зняти всі внутрішні торгові бар'єри, дискримінаційні за своєю суттю. Незважаючи на те, що всі держави ЄС офіційно прийняли такі умови, досі уряди країн демонструють винахідливість та особливу кмітливість з метою встановлення заходів, еквівалентних дискримінаційним обмеженням. Виявляти та усувати подібні порушення вдається саме з допомогою Суду ЄС.

Деякі дослідники вважають, що втілення ідеї внутрішнього ринку вдалось завдяки рішенням Суду ЄС, який здійснював контроль за належним виконанням державами законодавства ЄС та своїх повноважень. Наприклад, коли ФРН заборонила ввезення будь-якого пива, яке містить добавки (справа *Beer Purity*), Суд ЄС установив, що уряд ФРН у цьому випадку був непослідовним щодо аналогічних добавок в інших продуктах. Тому Німеччина відповідно до рішення Суду ЄС була змушена усунути такі обмежувальні заходи на імпорт пива і, по суті, відкрити свій ринок для цього товару.

Необхідність реформування органів державного управління постала перед європейськими державами з 1992 р., коли вони утворили на основі Європейських Спільнот Європейський Союз. Саме тоді й відбулося розширення компетенцій ЄС, розробка і втілення нових спільних політик (зовнішньої, безпекової, оборонної, співпраця у сфері юстиції та внутрішніх справ). На порядок денний постали важливі питання типу: які судові органи – національні чи наднаціональні – мають право контролювати дотримання законодавства в нових сферах компетенцій ЄС у межах спільних політик.

Так, 2003 р. виникла цікава справа Олександра Дорі, яка полягала в тому, що громадянин Німеччини відмовлявся від проходження строкової військової служби, вважаючи, що цим держава порушує його право на працю, а також дискримінує на основі статі. Суд ЄС виніс рішення, яке, в першу чергу, визначило, що законодавство ЄС не регулює вибір держав щодо їх військової організації для захисту їхньої території або суттєвих інтересів. З цього випливає, що Суд ЄС не може контролювати управління сферами оборони та безпеки держави, не зважаючи на те, що країни ЄС упроваджують спільні оборонну й безпекову політики.

---

<sup>1</sup> Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу.

Усі ці зміни потребували від держав ЄС проведення реформи органів державного управління, вироблення спільних підходів до формування системи державного управління тощо. Саме завдяки практиці Суду ЄС було вироблено основні принципи державного управління, які згодом систематизовано й викладено в межах програми SIGMA в документі “Європейські принципи державного управління” [4, 8]. Серед них виокремлюють такі принципи [5, 8–14]:

– *правової впевненості та передбачуваності*. За словами англійського правознавця В. Кернза, вони спрямовані на забезпечення захисту очікувань особи в тих випадках, коли вона “переконана, що досягне певного результату, якщо діятиме відповідно до норм правової системи” [6, 76]. Суд ЄС увів цей принцип у право ЄС під час розгляду справи *Staff Salaries*, яка полягала в тому, що Комісія ЄС оскаржила нові критерії нарахування платні службовцям ЄС, прийняті Радою ЄС. Суд ЄС підтримав позицію Комісії і відновив установлені раніше критерії, а нові розміри платні, встановлені Радою, було визнано недійсними. Головною мотивацією Суду ЄС “був той факт, що рішення, скасоване Радою, створило певні обґрунтовані очікування з боку зацікавлених працівників” [6, 76];

– *відкритості та прозорості*, які дають можливість отримати доступ до прийнятих управлінських рішень та розкриваються через справи Суду ЄС у сфері захисту прав людини, рівності перед законом тощо. Нині лише половина компаній держав ЄС зазначає, що вони можуть отримати оперативну допомогу від своїх урядів, якщо перед ними постають проблеми ринкової діяльності в інших державах ЄС, що вони добре поінформовані про свої права на внутрішньому ринку;

– *відповідності*, який передбачає контроль за дотриманням верховенства права органами державного управління, а Суд ЄС у даному випадку контролює відповідність управлінської діяльності принципу верховенства права ЄС. Цей принцип було введено й підтверджено низкою судових рішень, проте держави не одразу змогли його повністю прийняти. Наприклад, французька адміністративна юстиція наполягала на тому, що акти адміністративного права, які є конституційними за національним законодавством, не можуть підпорядковуватися принципу верховенства права ЄС, відповідно не підлягають контролю з боку Суду ЄС. Тільки рішенням Державної ради Франції вдалося подолати цю проблему;

– *продуктивності та ефективності*. Тут можна згадати справу *Francovich*, яка стосувалася шкоди, завданої Італією неімplementацією директиви ЄС. У цьому випадку компанія, що найняла заявників на роботу, мала сплатити їм певну винагороду, але, збанкрутувавши, вже не змогла цього зробити. Заявники порушили справу проти Італії через те, що вона не імplementувала директиву, яка захищає працівників у разі банкрутства їхнього роботодавця. Контроль Суду ЄС щодо виконання принципів ефективності та продуктивності надзвичайно важливий особливо в контексті того, що порушення імplementаційних механізмів країнами ЄС з 2004 р. зросло більше як на 40 % порівняно з 2003 р., коли було зафіксовано 1600 випадків.

Не менш важливу роль контроль Суду ЄС відіграє в процесі орієнтації органів управління на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та вироблення механізмів, які б дали можливість їх захищати. Проте Суд ЄС не одразу отримав свої контрольні функції у сфері прав і свобод людини. На початку його створення вважалося, що правовий порядок спільнот <sup>2</sup> ґрунтується виключно на економічних засадах, тому будь-яка спроба звернутися до Суду ЄС із позовами у сфері захисту прав людини зазнавала спротиву й розглядалась як така, що підлягає компетенції Європейського суду з прав людини

---

<sup>2</sup> Тут маються на увазі всі три спільноти: Європейська спільнота з вугілля та сталі, Європейська економічна спільнота, Європейська спільнота з атомної енергії.

(ЄСПЛ) [6, 77]. Проте вже 1969 р. Суд ЄС уперше послався на основні права людини під час розгляду справи *Strauder v Ulm*. З часом Суд ЄС розробив каталог основних прав людини, який, однак, не набув сили нормативного документа. Під час реформи засновницьких договорів 1985 р. – прийняття Єдиного європейського акта – уряди держав ЄС під впливом практики Суду ЄС підтвердили, що дотримання прав людини є одним із загальних принципів, основоположних для Європейського Союзу. 2010 р. до засновницьких договорів було додано Хартію основоположних прав ЄС, яка стала джерелом первинного права. Таким чином максимально розширилися повноваження Суду ЄС у сфері прав людини аж настільки, що виникло питання співвідношення рішень Суду ЄС і ЄСПЛ.

Ефективний судовий контроль є також підґрунтям для розвитку високорозвинутої, демократичної держави. Адже ці поняття розкриваються, в першу чергу, через місце особи в державі, форму взаємовідносин між органами влади та особою, захищеністю прав і свобод людини тощо.

**Висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок у даному напрямку.** Отже, сутність контролю Суду ЄС у системі європейського управління полягає у формуванні передумов для виконання курсу розвитку Європейського Союзу, для забезпечення реалізації завдань засновницьких договорів<sup>3</sup>, для того, щоб органи влади діяли відповідно до своїх повноважень, для виконання європейських принципів управління, для орієнтації органів управління на забезпечення прав і свобод, законних інтересів громадян та вироблення механізмів, які б дали можливість їх захищати, а також для створення демократичної держави.

Особливості контролю Суду ЄС у тому, що він контролює діяльність і союзних, і державних органів управління, причому в останньому випадку – паралельно з державними судовими органами, та виключно в межах повноважень ЄС, закріплених у засновницьких договорах.

Надалі вбачаємо за доцільне проводити дослідження особливостей контролю Суду ЄС за дотриманням європейських стандартів управління державами ЄС.

### Список використаних джерел:

1. Грицяк І. А. Правова та інституційна основи Європейського Союзу : підручник / Грицяк І. А., Говоруха В. В., Стрельцов В. Ю. ; за заг. ред. М. Бойцуна, І. Грицяка, Я. Мудрого та ін. – Х. : Магістр, 2009. – 620 с. – (Серія “Бібліотека державного службовця у галузі європейської інтеграції”).
2. Мельник А. Ф. Державне управління : підручник / Мельник А. Ф., Оболенський О. Ю., Васіна А. Ю. ; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с.
3. European Principles for Public Administration, Sigma Papers. – № 27. – OECD Publishing [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dx.doi.org/10.1787/5kml60zwd7h-en>.
4. Кернз В. Вступ до права Європейського Союзу : навч. посібн. / В. Кернз ; пер. з англ. – К. : Знання, КОО, 2002. – 381 с. – (Європейське право).
5. Грицяк І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади : монографія / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2006. – 413 с.
6. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства ; за заг. ред. Олени Зеркаль. – К. : Ніка-Принт, 2010. – 416 с.

---

<sup>3</sup> Договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу.