

ТЕЛЕОЛОГІЧНЕ ТЛУМАЧЕННЯ ЯК СПОСІБ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ЕФЕКТИВНОСТІ ПРАВА ЗА ПРАКТИКОЮ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СУДУ ПРАВОСУДДЯ

Телеологічний (цільовий) спосіб тлумачення полягає у визначенні мети норми і подальшому встановленні відповідності текста нормативного акта цій меті. Цей спосіб тлумачення права ще не здобув загального визнання в пострадянській юридичній науці, де перевага віддається таким способам тлумачення, як мовний, історичний, систематичний та інші¹. Згідно з теорією права, телеологічне тлумачення може використовуватися на стадії уясування права, проте будь-яке інше застосування цього способу на стадії роз'яснення права під час здійснення офіційного тлумачення² норм взагалі обминається увагою³. Обмеженість набору способів тлумачення права судами та державними установами під час здійснення офіційного тлумачення, безперечно, гальмує процес забезпечення ефективності права. Особливе значення це має для застосування норм міжнародно-правового характеру. Наприклад, за несприятливих економічних умов сьогодення в Україні особливо гостро постає проблема об'єднання в регіональні економічні союзи. Проте невдалі спроби наших сусідів по колишньому СРСР установити регіональні митні союзи виявили суттєву ваду всіх подібних об'єднань, а саме брак відпрацьованого механізму ефективної реалізації положень спільних установчих документів.

На сучасному етапі розвитку права в державах Співдружності Незалежних Держав (надалі - СНД) неабияк став би в пригоді досвід запровадження та забезпечення ефективності положень права в Європейській Співдружності (надалі - ЄС), як найбільшого квазідержавного утворення, що трансформувалося з суто регіональної економічної організації в цілісний єдиний внутрішній ринок з елементами тісного міждержавного політичного співробітництва в галузях правосуддя, зовнішньої політики, безпеки та внутрішніх справ.

Цієї мети було досягнуто, по-перше, за допомогою прямої реалізації громадянами ЄС норм права Співдружності і, по-друге, шляхом інтенсивного використання розширювального тлумачення телеологічним способом положень Римської Угоди (надалі - Угоди) Європейським Судом Правосуддя (надалі - Суд ЄС) під час здійснення офіційного тлумачення норм на стадії роз'яснення права, який згідно зі ст. 164 Угоди («...має бути певним, що в інтерпретації та застосуванні цієї Угоди дотримано норм права»). У власній практиці Суд ЄС наочно довів, що використання розширювального тлумачення телеологічним способом положень Угоди та інших законодавчих актів надає йому значної переваги для досягнення першочергової мети Співдружності, а саме створення спільного внутрішнього ринку, передбаченого ст. За Угоди, та, як наслідок, - правомочність справляти безпосередній вплив на прискорення процесу європейської інтеграції.

ЄС спирається винятково на національні уряди та суди як на найкращий засіб реалізації своїх положень. Цей вибір виправдовується на тій підставі, що держави-члени набули більш значної компетенції в питаннях регулювання, ніж сама Співдружність, а отже було логічно поєднати більший потенціал виключних національних повноважень з потребою в ефективному праві ЄС. При цьому стало зрозуміло, що якщо особа зможе реалізувати свої права згідно з правом ЄС, зокрема, вимагати захисту своїх порушених прав безпосередньо в національному суді, це забезпечить успішне й ефективне впровадження (імплементацию) та реалізацію права Співдружності.

В Угоді немає прямої норми, що могла би правити за юридичну підставу для можливості вимагати захисту згідно з правом ЄС у національних судах. Проте Суд

ЄС використав вищезгадане розширювальне тлумачення телеологічним способом ст. 5 Угоди та розвинув принцип державної відповідальності через застосування прямої та непрямої дії положень Угоди та вторинного законодавства ЄС⁴. А отже, формулювання ст. 5 Угоди являє собою приклад неоднозначного положення, яке стало чудовим підґрунтям для новаторського внеску Суду ЄС у зміцнення європейської інтеграції: «Держави-члени мають уживати всіх необхідних заходів для того, щоб забезпечити виконання обов'язків, які випливають з Угоди... Вони мають сприяти досягненню цілей Співдружності».

За думкою фахівців, ст. 5 Угоди являє собою водорозділ між повноваженнями Співдружності та держав-членів й уможливило забезпечення політики ЄС національними урядовими структурами⁵. Конструкція статті виявилася зручним інструментом в руках Суду ЄС для розвитку механізму захисту прав особи.

Суд ЄС низкою прецедентів втілює своє ставлення до ст. 5 Угоди, розтлумачивши її як окреме джерело обов'язків держав-членів. Згідно з думкою провідних дослідників, існують два основні обов'язки держав-членів, а саме: обов'язок імплементувати право Співдружності та забезпечувати його якнайбільшу ефективність, а також обов'язок держав-членів дотримуватися норм, які закріплюють підвалини й «основні принципи права»⁶. Ці обов'язки реально забезпечили ефективне застосування права Співдружності щодо громадян і надалі перетворилися на принципи державної відповідальності, обов'язок співробітництва⁷ й обов'язок лояльності⁸.

Таким чином, цільове тлумачення Судом ЄС обов'язків національних урядів, що випливають зі ст. 5 Угоди, зумовило можливість якнайповнішого впровадження права ЄС у національні правові системи, а отже і можливість захисту прав особи в національних судах, що вважається одним з неодмінних елементів ефективності права.

Проте ефективність Європейського права було б піддано чималому сумніву за браку однакового застосування його норм державами-членами. Новий правовий порядок в Європі має на меті забезпечити одноманітність застосування права ЄС усіма національними органами⁹. В основу цієї політики було покладено два принципи. Перший принцип - це однакове розуміння права ЄС національними судами відповідно до ст. 177 Угоди, а другий - це ефективне впровадження та застосування права ЄС у межах національного правового порядку згідно з обов'язками національних урядів за ст. 5 Угоди. Цієї мети було досягнуто завдяки використанню концепції прямої дії¹⁰, яку було розроблено Судом ЄС через потребу забезпечити громадянам можливість реалізувати свої права в національних судах.

Суд ЄС виробив точний перевірчий тест для застосування прямого ефекту положень Угоди та інших законодавчих актів Співдружності у справі *Van Gend en Loos*¹¹. Безперечно, ця справа була справді революційною в установленні механізму запровадження, бо визнала право осіб спиратися на норми ЄС у державі-члені для захисту інтересів, порушених державними установами чи іншими особами, а також право держави-члена посилатися на норми ЄС у позові проти приватної особи¹². Положення права ЄС може мати пряму дію, якщо воно відповідає певним критеріям, а саме: а) воно має бути ясным і недвозначним; б) воно мусить бути безумовним; в) його чинність не має залежати від дальших дій Співдружності чи національного уряду.

На жаль, захист прав осіб за законодавством ЄС через застосування директив виявляє прогалину, зумовлену браком прямої дії в директив, відповідно до визначення в ст. 189 Угоди і 161 Угоди про Євроатом, де зазначено, що директиви є обов'язковими тільки «щодо результату, який має бути досягнуто», залишаючи «національним урядам право обрання форм і методів». Але надалі Суд ЄС припустив можливість прямої дії директив у справі *Van Duyn*, де наголосив, що

«...було б у супереччю з обов'язковою дією, наданою директивою ст. 189, заперечувати в принципі можливість, що на обов'язок, передбачений нею, можна посилалися...»¹³.

Проте межі захисту прав особи, передбачених директивами, залишалися вузькими. Нарешті Суд ЄС заявив у справах *Marshall*¹⁴ і *Faccini Dori*¹⁵, що директиви мають лише вертикальну, але не горизонтальну пряму дію, тобто «не можуть... покладати обов'язки на приватних осіб, і на положення директиви не можна посилалися в позові до особи»¹⁶. Суд ЄС обґрунтував своє рішення тим, що згідно зі ст. 189 Угоди директиви діють, а отже і є обов'язковими, тільки щодо їх адресата, а саме щодо держав-членів. З іншого боку, Суд спробував розв'язати цю правову проблему, розширивши коло державних установ. У справі *Foster* це поняття було поширене на «організації та установи, ... що зазнають контроль ... з боку держави»¹⁷.

Більше того, використовуючи принцип розширювального тлумачення телеологічним способом, Суд ЄС визначив, що право осіб посилалися на положення Угоди, які мають пряму дію, в національних судах - це лише мінімальна гарантія, що не є достатньою, аби забезпечити повне і цілковите досягнення цілей Угоди. Таким чином, другим підходом до дуже обмеженої за своїм ефектом ст. 189, а отже і до проблеми захисту прав осіб за директивами, був розвиток доктрини непрямої дії.

Цю доктрину було розвинено за допомогою розширювального телеологічного тлумачення положень Угоди Судом ЄС, що встановив обов'язок згідно зі ст. 5 Угоди інтерпретувати національне право відповідно до права ЄС у спосіб, що забезпечував би найефективнішу дію права ЄС в окремих директивах¹⁸, незважаючи на брак у них прямої дії. Цей принцип тлумачення в межах доктрини непрямої дії сформував обов'язок переважної інтерпретації¹⁹. Ця доктрина стала суто новацією Суду ЄС, до якої він удався, щоб забезпечити пряму дію директивам, які прямо не покладають обов'язки та права на індивідів відповідно до права ЄС. У справі *Von Colson* цю доктрину було встановлено такими словами: «...обов'язком держави-члена, що впливає з директиви і націлений на досягнення результату, передбаченого директивою та обов'язками держави за ст. 5 Угоди, є вжиття всіх потрібних заходів, загального чи окремого характеру, для забезпечення виконання цього обов'язку»²⁰.

Ідея використати ст. 5 як підставу для імплементації права ЄС, щоб забезпечити його реалізацію громадянами, стала кроком неабиякої важливості. За думкою Суду ЄС, усі обов'язки національних судів застосовувати право ЄС таким чином, щоб досягти цілей створення Співдружності, випливають із самого змісту ст. 5. Вимога тлумачити національне право «якнайширше» співвідноситься з необхідністю «вживати всіх потрібних заходів» відповідно до змісту ст. 5 Угоди.

Формулу *Von Colson* було розширено у справі *Marleasing*. Статтю 5 знов було використано в мотивувальній частині: «Застосовуючи національне право, незважаючи на те, коли виникли ці положення, до чи по прийняттю директиви, національний суд, що має тлумачити національне право, зобов'язаний робити це в спосіб, якнайближчий змістові та цілям директиви, щоб досягти результатів, передбачених нею»²¹.

Проте вимога тлумачити національне право відповідно до права ЄС виявилася неоднозначною. Зрозуміло, що необхідність читати національне право «якнайближче» до відповідної директиви є занадто широкою та неефективною²².

Попри все, *Marleasing* посилив обов'язок національних судів діяти згідно з обов'язком солідарності й обов'язком забезпечувати ефективну дію²³. Отже, обов'язок солідарності перетворюється на вимогу ефективної дії для того, щоб забезпечити та підвищити захист суб'єктивних прав громадян повсюди в Співдружності.

Таким чином, стає зрозумілим, що розширювальне тлумачення телеологічним способом змісту ст. 5 Угоди, що використовується Судом ЄС, забезпечило ефективний механізм належного функціонування доктрини непрямої дії.

Подальше використання Судом ЄС розширювального тлумачення телеологічним способом ст. 5 Угоди виявилось в установленні державної відповідальності за порушення права ЄС у справі *Francovich*. Ця справа, з одного боку, позначає новий рівень у захисті суб'єктивних прав особи за правом ЄС, а з другого боку, являє собою «ніщо інше, як логічне розвинення попереднього права, створеного Судом»²⁴.

Заявник наполягав на обов'язку держави сплатити компенсацію в силу директиви з прямою дією, або, як альтернатива, як відповідальність за невиконання вищезазначених положень права ЄС. У рішенні Суд ЄС обґрунтував можливість надання особам однакових засобів захисту прав, порушених державою внаслідок невиконання своїх обов'язків відповідно до права ЄС, незалежно від наявності прямої дії в положень директиви, на які посилається особа у своєму позові. Суд визнав державу відповідальною та обґрунтував своє рішення таким чином: оскільки «...повна ефективність положень права Співдружності була б обмеженою, якщо особи не мали би можливості стягнути збитки, завдані ним внаслідок порушення їхніх прав за правом ЄС...», та зважаючи на те, що «можливість стягнення з держави завданих збитків є особливо важливою там, де... повний ефект положень Угоди залежить від певних дій держави, ... і за браком таких дій, що їх має бути вжито, особи не можуть поводитися на права, покладені на них Співдружністю...», «...принцип державної відповідальності ... наявний в самій структурі Угоди»²⁵.

У справі *Francovich* Суд ЄС неабияк посилив роль ст. 5 Угоди як інструменту захисту суб'єктивних прав особи та визнання верховенства права ЄС: «Обов'язок держави-члена відшкодувати заподіяні збитки також має своєю підставою ст. 5 Угоди, за якою держави-члени мусять уживати всіх потрібних заходів... аби забезпечити виконання обов'язків, що впливають з права Співдружності».

Відповідно до рішення Суду, справа *Francovich* визначає та створює два типи державної відповідальності. Перший стосується порушення прямо передбачених обов'язків, покладених Угодою, а також іншим законодавством ЄС. Другий різновид відповідальності базується на поданнях (на зразок скарг) про порушення обов'язків, що впливають з правових засад, зазначених у ст. 5 Угоди²⁶. Це дає всім громадянам чудову підставу для позову про відшкодування збитків за будь-яке порушення ст. 5 державою-членом.

Подальші рішення Суду ЄС розширили межі застосування державної відповідальності. У справі *British Telekom* цей принцип було застосовано до випадку частково неправильного запровадження директиви²⁷, в *Hedley Lomas* цей принцип було залучено у випадку індивідуального рішення з боку державної адміністрації, що порушила положення Угоди з прямою дією²⁸, а далі - у *Factortame III* у випадку порушення законодавчого акта та неприйняття законодавчого акта в *Brasserie du Pecheur*.

Отже, рішення у *Francovich* максимізувало верховенство й ефективність права ЄС у відповідь як на невиконання положення про надання прямої дії директивам, так і на розмежування вертикальної та горизонтальної дії директив, а також заклало підвалини принципу державної відповідальності за завдані збитки²⁹.

Розширювальне тлумачення телеологічним способом ст. 5 Угоди для можливості повного й ефективного користування правами, прямо передбаченими нормами ЄС, було надалі використано Судом ЄС у справах *Brasserie du Pecheur* і *Factortame III*³⁰. У рішеннях було зазначено, що, незважаючи на брак прямого положення Угоди про державну відповідальність за збитки, цей принцип править за

життєво важливий чинник якнайповнішої ефективності права ЄС. Більше того обов'язок забезпечити засіб захисту прав громадян є частиною обов'язків держави члена за цим тлумаченням ст. 5 Угоди.

У рішенні в справі *Francovich* ст. 5 Угоди було використано як правовий підґрунт для перетворення індивідуально зорієнтованих прав на фундаментальні положення, що гарантує право на компенсацію в разі порушення законодавств Співдружності національними урядами. Отже, будь-яка скарга від імені громадянина має ґрунтуватися на порушенні державою-членом ст. 5³¹.

Повна ефективність права ЄС ґрунтується насамперед на його слушном запровадженні (імплементатії), реалізації та додержанні національними урядами³². У разі порушення обов'язків за ст. 5 Угоди, вчиненого державою-членом, Суд ЄС відповідно до своїх повноважень може вдатися до таких санкцій: 1) ухвалити своє власне рішення, щоб використати пряму дію для ефективнішого перенесення прав ЄС у національну правову систему; 2) оголосити національне право несумісним правом ЄС; 3) видати судову заборону.

Отже, Суд ЄС застеріг у своїх рішеннях, що повна ефективність прав Співдружності передбачатиме цілісний юридичний захист прав громадян³³. Мотивація Суду ЄС щодо правового захисту громадян ґрунтувалася на обов'язку національних урядів за ст. 5 Угоди, між іншим, на обов'язку вжити всіх потрібні заходів для запровадження директив.

Розвиток принципу державної відповідальності визначає прогресивний підхід Суду ЄС, що позначився на визнанні прямої та непрямої дії за положенням Угоди та на встановленні ефективної системи захисту прав громадян за правом ЄС³⁴.

Таким чином, наведені приклади забезпечення верховенства й ефективності права ЄС на території всіх країн-членів через розширювальне тлумачення телеологічним способом ст. 5 Угоди, підкреслюють особливе місце Суду ЄС серед основних інститутів Співдружності. Його компетенція, що уможливило інтенсивне використання розширювального тлумачення телеологічним способом положень угод та інших джерел права ЄС під час здійснення офіційного тлумачення на етапі роз'яснення права, впливає зі змісту ст. 164 Угоди. Усі вищезазначені чинники посприяли закріпленню ролі Суду ЄС як гаранту ефективності та верховенства права Співдружності на теренах держав-членів.

Тобто, за один з ключових моментів успішного функціонування міждержавного митного союзу чи іншої форми економічного об'єднання править надання верховному судовому органу широкі повноваження щодо тлумачення положень міждержавної угоди про заснування цього союзу. Верховенство й ефективність норм подібного договору може бути забезпечені за умови однозначного закріплення основних цілей створення економічного об'єднання в угоді про його заснування та чітко визначеної виключної компетенції суду щодо застосування розширювального тлумачення телеологічним способом під час здійснення офіційного тлумачення положень установчого договору.

¹ До інших способів тлумачення належать ще юридичний та логічний способи. Докладніше див.: *Общая теория государства и права* / Под ред. М.Н. Марченко: Т.2. М., 1998. - С. 327; *Шляпочников А.С. Толкование советского уголовного закона*. - М. 1960. - С. 150-237; *Фаткуллин Ф.Н. Проблемы теории государства и права: Курс лекций* - Казань, 1987. - С. 242-252.

² Слід зазначити, що англійська термінологія щодо тлумачення не є усталеною, переклад, запропонований авторами, є скоріше буквальним, ніж смисловим властивим англійському праву. Див., наприклад: *Marmor A. Interpretation and legal theory*. - Clarendon Press Oxford. 1992. - Р. 71.

³ *Теория права и государства* / Под ред. В.В. Лазарева. - М., 1997. - С. 202.

- ⁴ Основним (первинним) законодавством ЄС вважаються Угоди про створення Європейських Співдружностей, що заклали підвалини та розвинули засади існування Європейської Співдружності, зокрема, Римська та Маастрихтська Угоди. Решта нормативних актів, як-от: директиви, регуляції, рішення, рекомендації та думки, вважаються вторинним (secondary) законодавством.
- ⁵ Lang T. *Community Constitutional Law: Article 5 EEC Treaty 27 Common Market Law Review* (далі CMLRev). (1990). – P. 645.
- ⁶ Див. напр.: Temple Lang J. *The Duties of National Authorities under Community Constitutional Law*. – DELI, European Law Lecture, 1997. Згідно з думкою Temple Lang, це, по-перше, «обов'язок, коли необхідно, застосовувати норми права Співдружності в такий спосіб, в який вони мають застосовуватися» та, по-друге, «не суперечити тому способowi, яким вони мають застосовуватися».
- ⁷ Обов'язок співробітництва вимагає від національних урядів сприяти досягненню цілей Співдружності відповідно до ст. 155 та надавати будь-яку інформацію на вимогу Європейської Комісії.
- ⁸ Обов'язок лояльності має подвійний характер та вимагає як від національних, так і від Європейських урядових структур сприяти одне одному в досягненні спільних цілей, як-от щодо забезпечення інформацією та в інших формах // *Справа C-2/88 Imm Zwartveld* [1991] *European Court Report* (далі – ECR) I-935.
- ⁹ Shaw J. *Law of the European Union*. 2nd edition. – Macmillan, 1996. – P. 232.
- ¹⁰ Петров Р.А. Прямa дія та труднощі механізму застосування права Європейського Союзу // *Правничий часопис Донецького університету*. – 1997. – № 1. – С.23-26.
- ¹¹ *Справа 26/62 N.V. Algemene Transporten Expeditie Onderneming Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der Belastingen* [1963] ECR I.
- ¹² Hartley T.C. *The Foundation of European Community Law*. – Oxford, 1994. – P.195.
- ¹³ *Справа 41/74 Van Duyn v. Home Office* [1974] ECR 1334.
- ¹⁴ *Справа 152/84 Marshall v. Southampton and South-West Hampshire Area Health Authority* [1986] ECR 723.
- ¹⁵ *Справа C-91/92 Faccini Dori v. Recreb Sri* [1992] ECR I-3325.
- ¹⁶ Там же.
- ¹⁷ *Справа C-188/89 Foster and Others v. British Gas plc* [1990] ECR I-3313.
- ¹⁸ Lewis Clive and Moore Sarah. *Duties, Directives and Damages in European Community Law*. – Public Law, 1993. – P. 131-170.
- ¹⁹ Shaw J. Вказ. робота. – С. 230.
- ²⁰ *Справа 14/83 Von Colson and Camann v. Land Nordrhein-Westfalen* [1984] ECR 1891.
- ²¹ *Справа C-106/89 Marleasing v. La Comercial Internacional de Alimentacion* [1990] ECR I-4135.
- ²² Lewis Clive and Moore Sarah. Вказ. робота.
- ²³ Ross M. *Beyond Francovich* // MLR 56 (1993).
- ²⁴ Van Gerven M. *Non Contractual Liability of Member States, Community Institutions and Individuals for Breaches of Community Law with a view to a common law of Europe* // MJ I. – 1994. – pp. 6 at 12. Див. справи: 199/82 *Amministrazione delle Finanze dello Stato v. San Giorgio* [1983] ECR 3595, 6/60 *Jean Humblet v. Belgian State* [1960] ECR 559 at p. 569, *справа 60/75 Russo v. ALMA* [1976] ECR 45.
- ²⁵ Об'єднані справи C-6/90 та C-9/90 *Francovich and Others v. Italy* [1990] ECR I-5357.
- ²⁶ Ross M. Вказ. робота.
- ²⁷ *Справа C-39/93 R. v. Her Majesty's Treasury, ex parte British Telecommunications*, [1996] ECR I-1631.
- ²⁸ *Справа C-5/94 Queen v. Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte Hedley Lomas*, [1996], ECR I-2553.
- ²⁹ Lewis C., Moore S. Вказ. робота.
- ³⁰ Об'єднані справи C-46/93 та C-48/93 *Brasserie du Pecheur v. Germany and The Queen v.*

Secretary of State for Transport, ex parte Factortame [1996] ECR I-1029.

³¹ Emiliou N. State Liability Under Community Law: Shedding More Light on the *Francovich* principle?

³² Там же. Це було закріплено в Декларації про запровадження права Співдружності, доданої до Маастрихтської Угоди.

³³ Barav A. State Liability in Damages for Breach of Community Law in the National Courts // *Henkins T./McDonnell A. The Action for Damages in Community Law, 1997, T.M.C. Asser Institute.*

³⁴ Van Gerven W. Bridging the Gap Between Community and National Laws: Towards a Principle of Homogeneity in the Field of Legal Remedies? // *CMLRev* 32. - 1995, - P. 679-703.

Закінчення. Початок див. на с.3-7

Тісно пов'язаними з проблемою гармонізації нашого національного законодавства із системою міжнародного права є питання застосування норм міжнародного права, які імplementовані в законодавство України. Необхідно, щоб фізичні та юридичні особи знали їх зміст, а посадові особи, в першу чергу судді, застосували на практиці. Але поки що рідкісні випадки, коли громадянин України, захищаючи, наприклад, свої права, звертається з позовом до судових органів, посилаючись на ратифіковані Верховною Радою України міжнародні угоди або договори, а суди (судді) аргументують свої рішення нормами тих же міжнародних актів, які стали невід'ємною частиною нашого законодавства.

На нашу думку, успішному вирішенню зазначених та інших проблем гармонізації перешкоджає відсутність до сьогодні комплексної національної програми, яка б передбачала пріоритети і послідовність приєднання України до міжнародно-правових документів і угод усіх рівнів, одночасну гармонізацію національного законодавства з ними, а також вирішувала всі питання правозастосування норм міжнародних документів, які після надання згоди на обов'язковість їх для України набувають ознак національного права. Безумовно, розв'язання зазначених проблем гармонізації в першу чергу залежить від діяльності фахівців міжнародного права нашої країни та їх співробітництва і підтримки з боку міжнародників інших держав.