

УДК 341.

Попко В.В.*

ЮРИДИЧНА ПРИРОДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

На основі дослідження окремих концепцій аналізується юридична природа Європейського Союзу, у першу чергу згідно Лісабонського договору. Наведено аргументи щодо теоретичного обґрунтування європейськими та вітчизняними експертами – прихильниками федеративної, конфедеративної концепцій Євросоюзу, а також концепцій об'єднання особливого характеру чи наднаціонального інтеграційного об'єднання

Ключові слова: Європейський Союз, федерація, конфедерація, міжнародна організація, об'єднання особливого характеру, наднаціональне інтеграційне об'єднання, міждержавне об'єднання.

The legal nature of the European Union based on research of certain concepts, primarily according to the Lisbon Treaty, is analyzed. The arguments of theoretical ground are adduced by the European and national experts - followers of the federal, confederal concepts of EU, and concepts of association of the special nature or supranational integration unification.

Keywords: European Union, federation, confederation, international organization, association of the special nature, supranational integration unification, interstate association.

На основе исследования отдельных концепций анализируется юридическая природа Европейского Союза, в первую очередь согласно Лиссабонского договора. Приведены аргументы относительно теоретического обоснования европейскими и отечественными экспертами – сторонниками федеративной, конфедеративной концепций Евросоюза, а также концепций объединения особого характера или наднационального интеграционного объединения.

Ключевые слова: Европейский Союз, федерация, конфедерация, международная организация, объединение особого характера, наднациональное интеграционное объединение, межгосударственное объединение.

За остання півстоліття Європа стала центром формування нових політичних, правових та організаційних спільнот, що базуються як на нормах міжнародного права так й відносяться до сфери особливого, європейського права (Рада Європи, Європейський суд з прав людини, Європейський Союз, Міжнародний кримінальний суд та інші). Особливе місце серед них займає Європейський Союз, який з плином часу зазнав кілька стадій організаційних та інституціональних реформ. Кожен з його договорів – Маастрихтський, Амстердамський, Ніццький й, насамкінець, Лісабонський – ознаменували нові віхи інтеграційного процесу. Остання стадія реформ виявилась самою складною й важливою, оскільки невдала спроба утвердження Конституції викликала серйозну політичну кризу і

* кандидат юридичних наук, доцент кафедри порівняльного та європейського права, Інститут міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

прийняття в результаті компромісного Договору про Реформи (Лісабонського), завершенням періоду успішного розвитку інтеграції «усередині та назовні» - Великого спокою.

Європейський Союз – це унікальне міжнародне утворення, створене згідно *Договору про Європейський Союз (Маастрихтський Договір)* 7 лютого 1992 р. в м. Маастрихт (Нідерланди), який вступив в силу 1 листопада 1993 р. і завершив справу попередніх років по врегулюванню політичної системи європейських країн. 13 грудня 2007 р. у м. Лісабон (Португалія) главами держав-членів ЄС було підписано *Договір про Реформи*, так званий *Лісабонський договір* (набрав чинності 1 грудня 2009 р.), який значно підвищує демократичність та ефективність функціонування інститутів ЄС. Цей договір наділяє ЄС, до якого у наш час входить 28 держав-членів, *міжнародною правосуб'єктністю*. Стаття 1 Лісабонського договору містить наступні положення: «Цим Договором Високі договірні сторони засновують між собою Європейський Союз (надалі – Союз), якому держави-члени надають повноваження для досягнення їхніх спільних цілей. Цей Договір позначає новий етап процесу утворення як ніколи тісного союзу народів Європи, де рішення приймають якомога відкритіше та ближче до громадянина» [1, с. 239]. Існує точка зору, згідно якої «Лісабонський договір – це пасинок необхідності, що появився на світ через провал Конституції ЄС; він представляє собою крок назад порівняно з Конституцією ЄС» [4], однак все вийшла навпаки – провал Конституції дав «євроскептикам» можливість, опираючись на волю народу, прибрати з тексту все, що хоч якось асоціювалось з квазідержавницькою природою ЄС.

Попередні установчі договори не містили положень про юридичну кваліфікацію Союзу. На питання про те, чи являється ЄС, створений на основі Маастрихтського договору, *міжнародною організацією*, у фахівців єдиної відповіді немає. Його важко було кваліфікувати, оскільки це утворення було неоднорідним, об'єднало європейські спільноти й різні сфери співробітництва, а також різні правові системи.

Особливості Євросоюзу як унікального міжнародного утворення викликали низку різнопланових доктринальних підходів до визначення юридичної природи європейських інтеграційних утворень, які й досі залишаються найбільш вагомими. До них належать: *концепція європейських співтовариств як федерації, конфедерації, міжнародної регіональної організації та об'єднання особливого характеру (sui generis) з автономним правопорядком*. Існують й інші підходи. Зокрема французький економіст і політик, видатний європейський діяч, Президент Європейської Комісії (1985 – 1995) Жак Делор схилився до розуміння Євросоюзу у якості «*федерації держав і народів*», називаючи при цьому ЄС «непізнаним політичним об'єктом». Завідувач кафедри права ЄС Московської державної юридичної академії С. Ю. Кашкін розуміє ЄС як «*наднаціональну організацію політичної влади*», сповнену діалектичних суперечностей: вона формувалась спочатку з використанням інструментів міжнародного права, але розвивалась у федеративному, державоподібному напрямку. Правове регулювання діяльності цієї організації здійснюється цілком визнаною *власною правовою системою*, яка забезпечує їй юридичну інфраструктуру, достойну держави. Ця система прагне відповідним чином «налаштувати» і вмістити в себе на наднаціональному рівні й в оновленій якості правові норми і механізми міжнародного і внутрішньодержавного права, які інколи здаються полярними і еkleктичними, а також традиції різних правових сімей і правових систем найбільш розвинутих країн світу» [6].

Концепція федеративної природи європейських інтеграційних об'єднань (Л. Карту, Н. Каталано, Ф. Карлі, Д. Сидянки та ін.) виникла ще у 50-і роки минулого століття. Серед українських юристів-міжнародників концепцію європейських співтовариств як специфічного утворення, що еволюціонує у бік створення федерації, підтримує правознавець-

міжнародник, доктор юридичних наук, професор В. А. Василенко. Науковці вважають, що європейські співтовариства мають основні ознаки державоподібних утворень федерального типу. Для обґрунтування свого підходу «федералісти», як правило, висувають основні наступні аргументи: наднаціональний характер інститутів європейських співтовариств; конституційна природа установчих договорів про європейські інтеграційні об'єднання; формування засад співробітництва федерального характеру між інститутами співтовариств та національними державами. На думку В. А. Василенка, європейським співтовариствам притаманна наднаціональність, концептуальною основою якої є федералістська ідея.

Серед ознак наднаціональності В. А. Василенко виділяє наступні.

- володіння органами співтовариств виключною компетенцією у сферах, які визначені в установчих актах і які раніше належали до суверенних прерогатив держав-членів;
- правоздатність головного представницького органу співтовариств, в якому держави-члени мають нерівну кількість голосів, розширювати їхню компетенцію;
- право органів співтовариств, які діють у рамках своєї компетенції, зобов'язувати своїх членів без їхньої згоди та проти їхньої згоди шляхом ухвалення обов'язкових постанов більшістю голосів;
- право органів співтовариств, які діють у рамках своєї компетенції, укласти від імені співтовариств договори з третіми державами, котрі є обов'язковими для держав-членів;
- право органів співтовариств, які діють у рамках своєї компетенції, зобов'язувати та уповноважувати своїми постановами та міжнародними договорами фізичних і юридичних осіб або органи держав-членів безпосередньо без трансформації цих постанов та міжнародних договорів у національні правопорядки;
- наділення непередставницьких органів співтовариств, тобто органів, до складу яких входять міжнародні чиновники, повноваженнями ухвалювати обов'язкові для держав-членів постанови щодо суттєвих питань та які діють подібно до згаданих у п. 5 постанов представницьких органів.

У сучасних умовах концепція федеративної природи європейських інтеграційних об'єднань віддзеркалює певною мірою позиції таких держав-членів, як Німеччина, Бельгія, Нідерланди та Люксембург, що виступали за перетворення Євросоюзу у *державоподібне утворення* шляхом ухвалення європейської конституції, яка б замінила установчі договори про створення європейських інтеграційних об'єднань.

Уявляється, у наш час політична природа Євросоюзу не може у повній мірі являтися *федерацією*, оскільки ряд ознак Союзу говорять на користь такого політичного утворення як *конфедерація*. По-перше, ЄС складається із суверенних держав, в яких громадянство Союзу являється додатковим до національного громадянства, тому його набуття чи втрата залежать від національного законодавства держав-членів. По-друге, територіальна сфера застосування права ЄС обмежена державними територіями і зовнішніми кордонами країн-членів. По-третє, співробітництво у сфері зовнішньої політики і оборони має міждержавний характер. Четверте, Лісабонський договір однозначно визнав право виходу із ЄС держав-членів.

У той же час Європейський Союз більше ніж конфедерація так як:

- володіє постійною інституційною структурою;
- право Союзу володіє верховенством по відношенню до внутрішнього права держав-членів;
- існує інститут громадянства;

- громадяни мають право вільного пересування в межах ЄС, а також володіють певними політичними правами (обирати і бути обраними на загальноєвропейських виборах);
- спільна валютна політика (зона євро) тощо.

Таким чином, ні одне з двох понять (конфедерація чи федерація) повністю не відображають природи і сутності попереднього ЄС (1993) чи нового постлісабонського об'єднання. Європейський Союз більше ніж конфедерація, не ставши при цьому федеративною державою.

Концепцію міжнародно-правового характеру європейських співтовариств та Євросоюзу відстоюють такі вчені: М. Л. Костенко, Ю. М. Юмашев, Г. Шермерс, Н. Блокер, П. Хей, П. Кептейн, О. Шпірман та інші. Прихильники цієї концепції, відповідно до якої ці інтеграційні об'єднання належать до регіональних міжнародних об'єднань, виступають з критикою «федералістів» та прибічників концепції особливого характеру європейських співтовариств та Євросоюзу і висувають низку своїх аргументів. Насамперед вони вказують на те, що установчі договори про створення європейських інтеграційних організацій не можна вважати конституціями, і на них практично повністю поширюють свою дію норми права міжнародних договорів. На їх думку, сам факт визначення права Євросоюзу як окремої системи правових норм зовсім не означає, що воно функціонує незалежно від міжнародного права. Правопорядок Євросоюзу бере свій початок від міжнародного публічного права. Право Євросоюзу і право міжнародне мають багато спільного; їх норми регулюють насамперед відносини між суверенними державами. Держави-члени, які є «батьками» установчих договорів, вели переговори, підписували та ратифіковували всі міжнародні договори, які заклали правові засади діяльності європейських інтеграційних об'єднань. Створені на основі установчих договорів європейські інтеграційні об'єднання мають міжнародну правосуб'єктність. Їхня компетенція не дозволяє їм ліквідувати свою залежність від держав-засновниць, які за згодою можуть змінювати правовий статус та правоздатність об'єднань, тобто характер легітимності цих європейських інтеграційних об'єднань, на відміну від федерації, не визначає населення держав-членів. Той факт, що ЄС має ознаки міждержавного об'єднання з елементами наднаціональності і воліє до «ще більш тісного союзу народів Європи» (ст. 1 Договору про Євросоюз), не міняє докорінно того, що його держави-члени продовжують відповідати всім критеріям незалежних держав і залишаються визнаними у цій якості іншими суб'єктами міжнародного права.

Прихильники концепції міжнародно-правового характеру вказують на те, що основу Євросоюзу становило Європейське співтовариство, доповнене сферою спільної зовнішньої політики та політики безпеки (ст. 1 Договору про Євросоюз). Європейське співтовариство, у свою чергу, було створено на основі договорів, укладених незалежними державами, а не нав'язане їм із зовні якоюсь структурою, що стоїть над ними. З іншого боку, установчі договори мають закріплене в них положення про вихід з об'єднання (ст. 50 Договору про Євросоюз), і у такому разі ніхто не може примусити державу залишатися його членом. Подібна юридична ситуація існує в більшості сучасних міжнародних організацій, зокрема, в ООН.

Норми права Євросоюзу, як і норми міжнародного публічного права, можуть бути впроваджені тільки за допомогою правових механізмів держав-учасниць. Хоча установчі договори накладають на Європейську Комісію (провідний інститут ЄС, який здійснює повсякденне оперативне управління справами Союзу) зобов'язання забезпечувати застосування положень базового договору та заходів, здійснюваних інститутами Євросоюзу на їх виконання, це не створює поліцейських або наглядових зобов'язань щодо підтримання порядку або здійснення контролю незалежно від органів держав-членів. Рішення стосовно

фізичних осіб або підприємств у сфері антимонопольного законодавства, рибальства, боротьби з шахрайством тощо врешті-решт реалізуються згідно з процесуальними нормами кожної держави-члена і за допомогою відповідних національних установ. Не отримав повноважень щодо безпосереднього впровадження і Європол. Зокрема, у сфері охорони порядку для цієї структури було полегшено координацію щодо здійснення конкретних розслідувань, які проводять компетентні органи держав-членів, у тому числі оперативних дій спільних груп із залученням представників Європолу (ст. 88 Договору про функціонування Євросоюзу).

У сучасних умовах концепцію міжнародно-правового характеру Євросоюзу та його правової системи підтримують юристи та політики, які виступають за створення на основі Євросоюзу широкого об'єднання європейських держав з обмеженими наднаціональними повноваженнями.

Існує й *концепція особливого характеру ЄС*, яку відстоюють відомі європейські юристи: Г. Йеніке, П. Пескатор, Д. Лазок, Х. Іпсен, А. Татам, П. Фішер, російські вчені Р. А. Каламкарян, А. Я. Капустин та інші. Серед українських вчених цю концепцію підтримують відомий правознавець, член-кореспондент НАН України В. Ф. Опришко та доктор юридичних наук, професор М. М. Микієвич. Вони порівнюють Євросоюз та європейські співтовариства з міжнародними організаціями і зосереджують основну увагу на наявних відмінностях між ними. Прибічники концепції особливого характеру Євросоюзу зазвичай посилаються на такий аргумент, як передача державами-членами частини своїх повноважень інститутам інтеграційного об'єднання. З цим пов'язано визнання примату норм права Євросоюзу щодо норм внутрішнього права держав-членів. Для функціонування Євросоюзу характерною є також пряма дія багатьох положень права ЄС, закріплених в установчих договорах, постановах інститутів ЄС у формі регламентів, директив та рішень, угодах з третіми країнами та актах органів співробітництва, створених на базі таких угод. Це призводить до фактичної руйнації кордону між правом Євросоюзу та внутрішнім правом держав-членів. Останні вже не можуть обирати дуалістичний шлях регулювання відносин між правом ЄС та своїм внутрішнім правом. Завдяки прямій дії права Євросоюзу фізичні та юридичні особи держав-членів можуть відстоювати надані їм нормами установчих договорів та постанов інститутів Євросоюзу права безпосередньо в Суді ЄС та в національних судах своїх держав. Це забезпечує більш ефективне застосування положень права Євросоюзу в цілому і є однією з таких ознак, на яку спирався Суд ЄС, коли визначив право ЄС як «новий правопорядок».

На думку науковців, відмінності стосуються також питань нормотворчості за допомогою організаційно-правового механізму ЄС. Процедура підготовки актів, що діє в ЄС і полягає в розробці Комісією проектів нормативно-правових актів для подання їх до Європарламенту та Ради для подальшого ухвалення, не використовується в міжнародних організаціях. Крім того, на відміну від переговорів з метою укладання міжнародних угод, які зазвичай є конфіденційним, процес підготовки рішень у системі ЄС є більш прозорим і надає можливість зацікавленим особам отримувати інформацію стосовно перебігу переговорів та змісту ухвалюваних постанов.

Також вважається, що на відміну від міжнародного права, де процес імплементації міжнародно-правових норм у внутрішній правопорядку держави забезпечується без участі міжнародних установ, у правопорядку Євросоюзу його інститути (Комісія та Суд ЄС) постійно контролюють процес імплементації в державах-членах норм права Євросоюзу, зафіксованих в установчих договорах, угодах з третіми країнами та міжнародними організаціями, правових актах органів ЄС тощо.

Ще одна відмінність між Євросоюзом і міжнародними організаціями пов'язана з діяльністю судових установ. На відміну від міжнародного права, право ЄС від самого початку свого існування було і залишається нині правопорядком, який продовжує розвиватися великою мірою завдяки практиці Суду ЄС. Це пов'язано з наділенням цього інституту широкою юрисдикцією, що її він отримав на базі установчих договорів. До цього додалися також широкі можливості Комісії та інших інститутів ЄС, фізичних та юридичних осіб держав-членів передавати суперечки на судовий розгляд.

Концепція особливого характеру Євросоюзу та його правової системи залишається найбільш впливовою на сучасному етапі розвитку інтеграційного об'єднання.

Додаткову аргументацію на підтримку концепції особливого характеру Євросоюзу та його права дають рішення Суду ЄС, в яких він обґрунтував пріоритет норм права Євросоюзу порівняно з внутрішнім правом держав-членів та пряму дію його положень у внутрішніх правопорядках цих держав. Окрім рішень Суду ЄС, доктрина примату та прямої дії норм права Євросоюзу знайшла своє обґрунтування також у рішеннях національних судів держав-членів та в актах їх внутрішнього законодавства. Треба зазначити, що самі ж установчі договори про ЄС вміщують лише кілька загальних положень, що їх можна тлумачити як такі, що стосуються цих ознак. Зокрема, ст. 10 Договору про заснування ЄС проголошувала: «Держави-члени вживають усіх заходів, окремих чи загальних, необхідних для забезпечення виконання зобов'язань, передбачених даним договором. Подібні заходи мають сприяти розв'язанню основних завдань Співтовариства. Слід утримуватись від будь-яких заходів, що можуть протидіяти досягненню цілей даного Договору». Схожі положення вміщені у ст. 192 Договору про заснування Євратому. Це так звані положення про солідарність, що їх широко використовує Суд ЄС для обґрунтування примату та прямої дії права Євросоюзу.

В інших положеннях установчих договорів, на які зазвичай робляться посилання у цьому зв'язку, йдеться про особливості дії актів інститутів Євросоюзу (ст. 288 Договору про функціонування ЄС), преюдиціальні рішення Суду ЄС (ст. 267 Договору про функціонування ЄС), заборону державам-членам при врегулюванні суперечок у зв'язку з тлумаченням та застосуванням права Євросоюзу звертатися до інших способів, ніж ті, що передбачені установчими договорами (ст. 244 Договору про функціонування ЄС), вилучення з-під дії національної юрисдикції певних категорій суперечок, стороною яких є одне з європейських інтеграційних об'єднань (ст. 274 Договору про функціонування ЄС).

Слід звернути увагу на те, що фактично у згаданих статтях установчих договорів відсутні чіткі положення про примат права ЄС. Немає їх і в Договорі про Євросоюз. Проте Суд ЄС, посилаючись саме на ці статті, обґрунтував концепцію примату права Євросоюзу.

Очевидно, що ЄС – *наднаціональне інтеграційне об'єднання*, яке має багато юридичних і політичних рис федерації, суб'єкти якої зберігають суверенітет. Можливо у випадку з ЄС доцільно, ухилившись від концепції неподільності суверенітету, припустити, що ми маємо справу з розподілом суверенітету між центральним (інститути ЄС) рівнем і державами-членами.

Подібно державі, Євросоюз володіє єдиною територією з спільним кордоном, своїм візовим та митним режимом. Спільне громадянство підкріплюється єдиним правовим статусом, участю в діяльності загальноєвропейських політичних партій і виборчому процесі, що все більше гармонізується.

У Союзі функціонує єдиний внутрішній ринок, в якому реалізується свобода руху осіб, товарів, послуг і капіталів, платежів та інформації. Налагоджена союзна система органів управління у законодавчій, виконавчій, судовій і контрольній сферах, які все більше

переплітаються між собою. Розподіл компетенції в Союзі вельми схожий на те, як він здійснюється у федеративній державі, хоча його наднаціональні риси накладають свій відбиток.

Створена унікальна наднаціональна правова система, що спирається на принципи верховенства і прямої дії власних правових норм. Скоординовано працює правоохоронна система, до якої входять Співробітництво судів і поліцій у кримінально-правовій сфері, Європол, Євроюст (з функціями прокуратури) і схожа на державну трирівневу судову систему.

Євросоюз прагне проводити узгоджену спільну зовнішню політику і політику безпеки. Формуються органи військового управління і основи сучасних збройних сил.

Право Європейського Союзу володіє оригінальною системою джерел. Форми (джерела) права Європейського Союзу утворюють цілісну систему джерел з властивою для такої системи ієрархією актів. Система джерел права Європейського Союзу включає дві групи актів - акти первинного права і акти вторинного права.

Мрія про власну конституцію для Європи розглядається багатьма як практична необхідність. У 2005 р. вісімнадцять країн підтримали розроблений проект конституції, а референдуми у Франції та Нідерландах дали негативний результат. Процес ратифікації був призупинений і оголошений «період роздумів», з якого вже влітку 2007 р. завдяки зусиллям перш за все Німеччини вдалось вийти. Більшість норм конституції з невеликими скороченнями, застереженнями і виключеннями було вирішено «розкидати» у вигляді звичайних поправок по текстах установчих договорів «старого» Союзу. Слово «конституція» у новому договорі не використовувалось, а зовнішні ознаки державності у вигляді прапору, гімну, девізу, знаку «євро» з нього були вилучені.

Сьогодні залежно від своїх теоретичних поглядів експерти оцінюють Лісабонський договір як свідчення провалу спроби федералізувати Європейський Союз або як черговий малий крок на шляху до Європейської супердержави, або як «тонку надбудову» існуючого балансу між наднаціональністю і міжурядовим підходом. У будь-якому випадку Лісабонський договір не був призначений для штурму суверенітету держав-членів чи їх національної компетенції.

На наш погляд, Європейський Союз має особливу правову природу, яка відрізняє його як від міжнародних міжурядових організацій, так й від держав. На сучасному етапі свого розвитку *Євросоюз є міждержавним об'єднанням*, яке поєднує риси міжнародної міжурядової організації та державоподібного утворення. За своєю юридичною природою право Євросоюзу становить особливу систему права, яка діє поряд з міжнародним та внутрішнім правом. Право Євросоюзу має пріоритет порівняно з внутрішнім правом держав-членів, а деякі його норми наділені прямою дією у внутрішніх правопорядках цих держав. Усе це надає праву Євросоюзу особливого характеру, що відрізняє його як від права міжнародного, так і від права внутрішнього.

Список використаних джерел

1. Аракелян М. Р. Право Європейського Союзу: підручн. для студ. вищих навч. закладів / М. Р. Аракелян, М. Д. Василенко. – О: Фенікс, 2012. – 390 с. – С. 239.
2. Арбузов А. В. Европейский Союз: международная организация или конфедерация? // Правоведение, 2005, № 4. – С. 110-118.
3. Бирюков М. М. Европейское право: до и после Лиссабонского договора: Учебное пособие / М. М. Бирюков. – М.: Статут., 2013. – 240 с.

4. Европейский Союз в XXI веке: время испытаний / Под ред. О. Ю. Потемкиной (отв. ред.), Н. Ю. Кавешникова, Н. Б. Кондратьевой. – М.: Весь Мир, 2012. – 656 с.
5. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. О. К. Вишнякова. – Одеса: Фенікс, 2013. – 883 с.
6. Право Европейского Союза: учебник / Под ред. С. Ю. Кашкина. 2-е изд. – М.: Юрист, 2009. – 1054 с.