

Європейське
ПРАВО



«Ми створюємо не асамблею держав, а союз народів»

Жан Моне (1888–1979) — дипломат та фундатор Європейського союзу,
перший голова ЄОВС, його ім'ям названі навчальні центри та
кафедри, навчальні програми

Коллектив авторов:



Мирошів
Віктор Вікторович
керівник редакції
кандидат наук



Мельнич
Михайло Миколайович
керівник редакції
кандидат наук



Троценко
Іван Дмитрович
керівник редакції
кандидат наук



Щербак
Олена Михайлівна
керівник редакції
кандидат наук



Магвіцька
Зорiana Мар'янівна
керівник редакції
кандидат наук



Світлана
Олена Володимирівна
керівник редакції
кандидат наук



Микола
Володимир Іворович
керівник редакції
кандидат наук



Микола
Наталія Богданівна
керівник редакції
кандидат наук



Олена
Олена Мельничук
керівник редакції
кандидат наук



Олена
Олена Володимирівна
керівник редакції
кандидат наук



Володимир
Олександр Володимирівна
керівник редакції
кандидат наук



Павлова
Аліна Олександрівна
керівник редакції
кандидат наук



Олександрівна
Тайна Олександрівна
керівник редакції
кандидат наук



Державська
Ірена Анжельівна
керівник редакції
кандидат наук



Катерина
Олена Мельничук
керівник редакції
кандидат наук



Костюченко
Ірина Мельничук
керівник редакції
кандидат наук



Львівський національний університет імені Тараса Шевченка
ІНСТИТУТ МІЖНАРОДНИХ ВІДНОСИН

ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Підручник
У трьох книгах

КНИГА ПЕРША

ІНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

За загальною редакцією
доктора юридичних наук, професора,
завідувача кафедрою порівняльного і європейського права
Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
В. Г. Музалєвої



Київ
In Jure
2015

УДК 341.1(075.8)
ББК 67.312.1я73
Є24

Рекомендовано до друку
Вченою радою Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету імені Тараса Шевченка
(протокол № 2 від 30 вересня 2014 року)

Рецензенти:

Копійка В. В. — доктор політичних наук, професор, Директор Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Денисов В. П. — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, заслужений діяч науки і техніки України, завідувач відділу міжнародного права та порівняльного правознавства Інституту держави і права ім. В. М. Корещького НАН України

Довгерт А. С. — доктор юридичних наук, професор, член-кореспондент Національної академії правових наук України, професор кафедри міжнародного приватного права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Голова авторського колективу

Муравйов В. І. — доктор юридичних наук, професор, завідувач кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Колектив авторів:

Муравйов В. І. — д-р юрид. наук, проф. (передмова, розд. 1, підрозд. 2.1–2.5, (2.6 у співавторстві з Лисенко О. М.), підрозд. 3.1, 3.2, (3.3, 3.4 у співавторстві з Шпакович О. М.));

Шпакович О. М. — д-р юрид. наук, доц. (підрозд. 3.3, 3.4 у співавторстві з Муравйовим В. І.);

Лисенко О. М. — канд. юрид. наук, доц. (підрозд. 2.6 у співавторстві з Муравйовим В. І.);

Святун О. В. — канд. юрид. наук, доц. (розд. 4)

Є24 **Європейське право: право Європейського союзу** : підручник : у трьох кн. / за заг. ред. В. І. Муравйова. — К. : Ін Юре, 2015 —
Кн. перша : Інституційне право Європейського союзу / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. — К. : Ін Юре, 2015. — 312 с. — ISBN 978-966-313-507-6.

У роботі досліджується широкий спектр питань правового регулювання процесу економічної, політичної і правової інтеграції в рамках Європейського союзу. Висвітлюються історичні етапи становлення та розвитку права Європейського союзу, юридична природа ЄС та його правової системи, діяльність інститутів об'єднання. Надається правовий аналіз джерел права Європейського союзу та актів органів інтеграційного об'єднання. Особливу увагу приділено системі захисту прав людини в межах Європейського союзу. Встановлюються особливості європейського громадянства та надається аналіз Хартії основних прав ЄС. У виданні враховані всі останні зміни до правопорядку Європейського союзу, широко висвітлюється практика Суду ЄС.

Робота призначена для викладачів, студентів, аспірантів, наукових та практичних працівників, усіх, хто цікавиться питаннями правового регулювання європейської інтеграції.

УДК 341.1(075.8)
ББК 67.312.1я73

ISBN 978-966-313-506-9

© В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко,
О. В. Святун, 2015

ISBN 978-966-313-507-6 (Кн. перша)

© Ін Юре, 2015

Передмова

Протягом кількох десятиліть суспільні відносини у світі розвиваються під впливом інтеграційних процесів, які охопили вже всі регіони земної кулі. Інтеграція здійснюється в тій чи іншій частині світу за різних соціально-економічних та політико-правових умов, однак їй притаманні певні закономірності. Як свідчить практика, розвиток інтеграції відбувається у декілька етапів: від створення умов для вільної торгівлі до координації країнами напрямів своєї політики в різних галузях. І хоча кількість інтеграційних організацій, які створюються для управління відповідними процесами, постійно збільшується, тільки Європейський союз (далі — ЄС; Євросоюз) досяг такого ступеня інтеграції, коли перед його країнами-членами постало питання про проведення спільної економічної, зовнішньої та внутрішньої політики. Значного розвитку набули й правові форми регулювання інтеграційних процесів у Євросоюзі. У ньому активно формується власна система правових норм, створених європейськими інтеграційними об'єднаннями. Її доповнюють приведені шляхом гармонізації у відповідність до єдиних європейських стандартів норми внутрішнього права держав-членів. Членство країн у Євросоюзі вимагає час від часу внесення змін до конституційного та іншого національного законодавства, що зумовлено необхідністю подальшого вдосконалення правових засад для забезпечення діяльності правового механізму європейської інтеграції і спрямовано на створення передумов для повноцінної участі країн в інтеграційних процесах.

Національні інтереси України безпосередньо пов'язані з поступовою інтеграцією нашої держави в Євросоюз. Одним із найважливіших інструментів для реалізації цієї задачі є право ЄС. Це пояснюється тим, що складовою права Євросоюзу стала Угода



про асоціацію (далі — УА) між Україною, з одного боку, і Європейським союзом та його державами-членами, з іншого боку, яка завдяки створенню зони вільної торгівлі стає першим кроком на шляху інтеграції нашої країни в Євросоюз. З набранням чинності УА в 2014 р. закріплені в цьому документі норми права ЄС стали також частиною українського законодавства і створили унікальні умови для регулювання процесів зближення України з європейським інтеграційним об'єднанням.

Має місце стійка тенденція розширення впливу права Євросоюзу на правопорядок України у зв'язку з подальшим поглибленням співпраці між партнерами, а також спрямуванням процесу європейської інтеграції на схід континенту. Це зумовлено вступом до Євросоюзу в 2004 та 2007 рр. країн Центральної та Східної Європи, що призвело до появи спільного кордону між Україною і державами-членами Євросоюзу.

З огляду на зазначене вище перед Україною стоїть завдання вміло використати потенціал права Євросоюзу для досягнення у стислі строки своєї стратегічної мети — входження до цього об'єднання.

Тому знання права ЄС, особливостей правового регулювання відносин між європейським інтеграційним об'єднанням та Україною, питань гармонізації законодавства нашої країни з правом Євросоюзу необхідні юристам, бізнесменам, працівникам державних установ, усім тим, хто бажає орієнтуватися в європейській економіці й політиці.

Пропонований підручник «Європейське право: право Європейського союзу», підготовлений колективом кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка, створений з урахуванням кардинальних змін, внесених у правове регулювання європейської інтеграції Лісабонськими договорами про Євросоюз і його функціонування, а також підписанням Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Тексти договорів та Угоди про асоціацію вміщені у Хрестоматії, яка додається до підручника.



У підручнику викладено огляд сучасних проблем права ЄС. У розділах, присвячених інституційному праву Євросоюзу, детально розглядаються такі питання, як виникнення і розвиток європейських інтеграційних об'єднань, поняття права Євросоюзу, його юридична природа, суб'єкти, джерела права, співвідношення права Євросоюзу та міжнародного і внутрішнього права держав-членів, структура і діяльність інститутів Євросоюзу, процедури ухвалення актів об'єднання.

Розділ стосовно матеріального права містить підрозділи, присвячені економічному й валютному союзу ЄС, правовому регулюванню відносин на внутрішньому ринку Євросоюзу, фінансовому, антимонопольному, транспортному, соціальному, трудовому, корпоративному праву, праву державних закупівель ЄС, праву цінних паперів тощо. До підрозділів, в яких ідеться про правові засади основних свобод внутрішнього ринку (зокрема, про свободу пересування товарів, капіталів, осіб, надання послуг), додано спеціальний підрозділ, в якому розглядаються правові питання поширення цих свобод на треті країни.

У розділі стосовно права зовнішніх зносин Євросоюзу висвітлюються, насамперед, питання міжнародної правосуб'єктності цього об'єднання, його зовнішньої компетенції та договірної практики.

Розділ, присвячений видам політики і напрямам діяльності Євросоюзу, охоплює підрозділи, в яких розглядаються спільна зовнішня політика і політика безпеки, спільна торговельна політика, створення простору свободи, безпеки і юстиції, права людини в Євросоюзі та гармонізація законодавства в ньому.

До розділу з правового регулювання відносин України з ЄС включено підрозділи про взаємодію правопорядку Євросоюзу з правопорядком України, договірний та інституційний механізми регулювання відносин України з європейським інтеграційним об'єднанням, гармонізацію законодавства нашої держави з правом ЄС, а також про основні напрями політики Євросоюзу щодо України.



При написанні підручника було вивчено практику держав-членів ЄС, використано оригінальні документальні матеріали, рішення Суду ЄС, нові праці зарубіжних та українських авторів.

Матеріали підручника викладено в максимально доступній формі, що значно полегшує їхнє сприйняття тими, хто починає знайомитися з правом європейських інтеграційних об'єднань.

Підручник містить список скорочень, предметний покажчик, список літератури, питання і завдання для самоконтролю.

Він безумовно зацікавить студентів і фахівців, які вивчають право Європейського союзу.

*Академік
Української технологічної академії,
доктор юридичних наук, професор
В. І. Муравйов*

Зміст

Передмова

КНИГА ПЕРША

Інституційне право Європейського союзу

Розділ 1. Виникнення і розвиток Європейського союзу і його правової системи

- 1.1. Передумови виникнення європейських співтовариств
- 1.2. Етапи розвитку права європейських співтовариств
- 1.3. Створення Європейського союзу
- 1.4. Амстердамські договори і реформування Європейського союзу
- 1.5. Ніщський договір і розширення Європейського союзу
- 1.6. Лісабонські договори і перспективи розвитку Європейського союзу

Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 2. Поняття права Європейського союзу та його правова природа

- 2.1. Поняття і структура права Європейського союзу
- 2.2. Правова природа Європейського союзу та його правової системи
- 2.3. Суб'єкти права Європейського союзу
- 2.4. Джерела права Європейського союзу
- 2.5. Право Європейського союзу і міжнародне право
- 2.6. Право Європейського союзу і внутрішнє право держав-членів

Питання і завдання для самоконтролю



Розділ 3. Правовий механізм Європейського союзу

- 3.1. Компетенція Європейського союзу
 - 3.2. Договірний механізм регулювання інтеграції в Європейському союзі
 - 3.3. Інституційний механізм Європейського союзу
 - 3.4. Система актів інститутів Європейського союзу
- Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 4. Захист прав людини в Європейському союзі

- 4.1. Становлення та розвиток захисту прав людини в ЄС
- 4.2. Принцип поваги до прав людини як європейська цінність в міжнародних договорах ЄС з третіми країнами
- 4.3. Європейське громадянство
- 4.4. Хартія основних прав ЄС
- 4.5. Інституційний механізм ЄС у сфері захисту прав людини
- 4.6. Місце Європейської конвенції прав людини у правопорядку Європейського союзу

Питання і завдання для самоконтролю

Список скорочень

КНИГА ДРУГА

Матеріальне право Європейського союзу

Розділ 1. Економічний і валютний союз

- 1.1. Підстави для економічної та валютної інтеграції
 - 1.2. Передумови та правові засади єдиної валютної політики
 - 1.3. Правові засади спільної економічної політики
- Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 2. Основні свободи внутрішнього ринку Європейського союзу

- 2.1. Поняття внутрішнього ринку в праві Євросоюзу
- 2.2. Митний союз (статті 28, 29)
- 2.3. Вільний рух товарів
- 2.4. Вільний рух осіб (статті 45–48)



- 2.5. Свобода заснування та руху послуг
(статті 49–55, статті 56–62)
- 2.6. Вільний рух капіталів і платежів
- 2.7. Свободи внутрішнього ринку Європейського союзу
і треті країни
- 2.8. Гармонізація законодавства в Європейському союзі
Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 3. Правове регулювання конкуренції на внутрішньому ринку Європейського союзу

- 3.1. Поняття та правові основи антимонопольної політики
та права конкуренції Євросоюзу
- 3.2. Правила конкуренції, що застосовуються до підприємств
- 3.3. Відшкодування шкоди, спричиненої порушенням норм
антимонопольного права
- 3.4. Правове регулювання надання державної допомоги
Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 4. Правове регулювання фінансових відносин Європейського союзу

- 4.1. Становлення системи власних ресурсів Євросоюзу
- 4.2. Бюджет Євросоюзу та джерела бюджетного регулювання
- 4.3. Бюджетний процес та механізми бюджетного контролю
Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 5. Правове регулювання ринку цінних паперів у Європейському союзі

- 5.1. Історичні етапи формування правового регулювання ринку
цінних паперів
- 5.2. Особливості та джерела правового регулювання ринку
цінних паперів в ЄС
- 5.3. Правове регулювання емітентів цінних паперів
та їхня діяльність на внутрішньому ринку ЄС
- 5.4. Особливості правового регулювання обігу
цінних паперів в ЄС
Питання і завдання для самоконтролю



Розділ 6. Транспортне право Європейського союзу

- 6.1. Поняття та правові основи спільної транспортної політики Євросоюзу
- 6.2. Правове регулювання морського транспорту в Євросоюзі
- 6.3. Правове регулювання повітряного транспорту в Євросоюзі
- 6.4. Правове регулювання автомобільного транспорту в Євросоюзі
- 6.5. Правове регулювання внутрішнього водного транспорту в Євросоюзі
- 6.6. Правове регулювання залізничного транспорту в Євросоюзі
- 6.7. Правове регулювання комбінованого транспорту в Євросоюзі

Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 7. Правове регулювання державних закупівель

- 7.1. Передумови та підстави для запровадження основ правового регулювання державних закупівель на рівні ЄС
- 7.2. Здійснення закупівель товарів, робіт і послуг за державні кошти в ЄС
- 7.3. Здійснення державних закупівель ЄС в особливих галузях
- 7.4. Зміни у процедурі оскарження рішень щодо укладання державних контрактів на закупівлю

Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 8. Корпоративне право Європейського союзу

- 8.1. Загальна характеристика правового регулювання юридичних осіб в Євросоюзі
- 8.2. Гармонізація корпоративного права в Євросоюзі
 - 8.2.1. Директиви про розкриття інформації
 - 8.2.2. Директиви про реорганізацію компаній
 - 8.2.3. Директиви про фінансову звітність
 - 8.2.4. Директива про товариство з одним учасником
 - 8.2.5. Директива про права акціонерів



- 8.3. Наднаціональні компанії в праві Євросоюзу
 - 8.3.1. Європейське об'єднання з економічних інтересів
 - 8.3.2. Європейське товариство
 - 8.3.3. Європейський кооператив
 - 8.4. Перспективи розвитку корпоративного права Євросоюзу
 - 8.5. Гармонізація корпоративного права України із законодавством Євросоюзу
- Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 9. Трудове право Європейського союзу

- 9.1. Поняття та історичний розвиток трудового права ЄС
 - 9.2. Заборона дискримінації у трудовому праві ЄС
 - 9.3. Регламентация робочого часу та часу відпочинку в праві ЄС
 - 9.4. Охорона праці в ЄС
 - 9.5. Права працівників ЄС у випадку звільнення
 - 9.6. Регулювання відносин із соціального діалогу в праві ЄС
 - 9.7. Право працівників ЄС на участь в управлінні підприємством
- Питання і завдання для самоконтролю
- Список скорочень

КНИГА ТРЕТЯ

Право зовнішніх зносин Європейського союзу

Розділ 1. Правове регулювання зовнішніх зносин Європейського союзу

- 1.1. Міжнародна правосуб'єктність Євросоюзу
 - 1.2. Договірна практика Євросоюзу
 - 1.3. Поняття та зміст *acquis* Євросоюзу
- Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 2. Спільні політики і напрямки діяльності Європейського союзу

- 2.1. Спільна зовнішня політика і політика безпеки



- 2.1.1. Становлення спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС
- 2.1.2. Головні засади і цілі спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС
- 2.1.3. Інституційний механізм спільної зовнішньої політики і політики безпеки ЄС
- 2.1.4. Правові акти ЄС у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки
- 2.1.5. Правові засади спільної політики безпеки і оборони ЄС
- 2.2. Спільна торговельна політика Євросоюзу
 - 2.2.1. Поняття, джерела та інструменти спільної торговельної політики Євросоюзу
 - 2.2.2. Правове регулювання імпорту та експорту в ЄС
 - 2.2.3. Захисні торговельні заходи ЄС
 - 2.2.4. Правові основи здійснення торгівлі між Україною та ЄС.
 - 2.2.5. Правове регулювання секторальної торгівлі між Україною та ЄС
 - 2.2.6. Загальна система преференцій (ЗСП) Євросоюзу

Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 3. Простір свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського союзу

- 3.1. Становлення та поняття простору свободи, безпеки та юстиції в рамках Європейського союзу
 - 3.1.1. Еволюція правового закріплення простору свободи, безпеки та юстиції
 - 3.1.2. Поняття простору свободи, безпеки та юстиції у праві ЄС
- 3.2. Правове регулювання простору свободи Європейського союзу
 - 3.2.1. Право громадян ЄС на вільний рух у межах території держав-членів
 - 3.2.2. Правові засади спільної імміграційної політики ЄС
 - 3.2.3. Заходи, закріплені у праві ЄС, щодо функціонування спільної Європейської системи притулку



- 3.2.4. Правові основи політики ЄС у сфері прикордонного контролю
- 3.3. Правові засади простору безпеки Європейського союзу
 - 3.3.1. Компетенція ЄС щодо гарантування безпеки громадян ЄС
 - 3.3.2. Регламентация правом ЄС співпраці поліцейських, митних та інших компетентних органів держав-членів
 - 3.3.3. Правові механізми співробітництва в рамках Європейського поліцейського офісу
- 3.4. Заснування та розвиток простору юстиції в рамках Європейського союзу
 - 3.4.1. Співпраця національних судів у кримінальних справах
 - 3.4.2. Заснування, функціонування та взаємодія Європейського бюро судової співпраці, Європейської судової мережі у кримінальних справах та Європейської прокуратури
- 3.5. Міжнародно-правові основи зовнішнього виміру простору свободи, безпеки та юстиції
 - 3.5.1. Допомога країнам-кандидатам та країнам з перспективою членства в ЄС у запровадженні *acquis* у сфері свободи, безпеки та юстиції
 - 3.5.2. Імплементация компонентів свободи, безпеки та юстиції відповідно до Європейської політики сусідства
 - 3.5.3. Стратегічне партнерство та інші форми співробітництва ЄС з третіми державами у сфері свободи, безпеки та юстиції
 - 3.5.4. Співробітництво ЄС з міжнародними організаціями у сфері свободи, безпеки та юстиції

Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 4. Шенгенське право

- 4.1. Політика Європейського союзу стосовно прикордонного контролю, надання притулку та імміграції
- 4.2. Поняття шенгенського *acquis* Європейського союзу
- 4.3. Співробітництво держав-членів шенгенського простору у сфері прикордонного співробітництва



4.4. Візова політика Європейського союзу

4.5. Співпраця держав-членів шенгенського простору
в рамках шенгенської та візової інформаційних систем

Питання і завдання для самоконтролю

Розділ 5. Правове регулювання відносин України з Європейським союзом

5.1. Міжнародно-правові аспекти європейської
інтеграції України в глобалізаційному світі: історичний досвід
та реалії сьогодення

5.2. Правопорядок Євросоюзу та правопорядок України

5.3. Правові інструменти співпраці України з Євросоюзом

5.4. Правові засади асоціації України з Євросоюзом

5.5. Гармонізація законодавства України з правом Євросоюзу

Питання і завдання для самоконтролю

Список скорочень

Список літератури

Предметний покажчик



КНИГА ПЕРША

**Інституційне право
Європейського союзу**

Розділ 1

Виникнення і розвиток Європейського союзу і його правової системи

1.1. Передумови виникнення європейських співтовариств

Створення Європейського союзу з його особливою системою правових норм було зумовлено розвитком економічної, політичної та правової інтеграції на європейському континенті. Вагомий внесок у організаційне оформлення інтеграційних процесів у Європі зробив пацифістський рух, який вів активну пропаганду за об'єднання європейських країн на антивоєнних засадах під час Першої та Другої світових воєн. У структурі Ліги Націй існувала консультативна комісія з вивчення питання щодо Європейського союзу.

Але лише у другій половині 40-х рр. ХХ ст. виникли необхідні передумови для здійснення організованої інтеграції у сфері економіки, політики, права тощо, коли з ідеями заснування міждержавних інтеграційних об'єднань у Європі стали виступати керівники провідних європейських держав.

У 1946 р. у своєму виступі у Цюріху (Швейцарія) відомий політичний діяч Великої Британії У. Черчілль закликав до створення Сполучених Штатів Європи. На його думку, таке міждержавне об'єднання повинно було базуватись на партнерстві Франції та Німеччини як країн, чия ворожнеча упродовж попереднього століття призвела до виникнення трьох найбільш руйнівних військових конфліктів у Європі. Сама ж Велика Британія відводила собі



роль скоріше посередника, а не учасника такого об'єднання. Практичній реалізації ідеї щодо заснування інтеграційних об'єднань у Західній Європі значною мірою сприяли й Сполучені Штати Америки, які обумовили надання допомоги в межах плану Маршалла об'єднанням європейських країн у постійно діючі економічні та політичні союзи.

Найбільшу зацікавленість у створенні інтеграційних об'єднань у Європі виявила Франція, яка побоювалась відродження німецької військової промисловості після послаблення контролю з боку союзницьких держав у Західній Німеччині наприкінці 40-х рр. Тому не випадково у 1950 р. французький міністр закордонних справ Робер Шуман запропонував заснувати міждержавне об'єднання, яке могло б контролювати вугільну та сталеливарну промисловість країн-членів. Цей проект отримав назву плану Шумана і був узятий за основу під час створення першого з європейських співтовариств — Європейського співтовариства вугілля та сталі (далі — ЄСВС).

1.2. Етапи розвитку права європейських співтовариств

Договір про заснування ЄСВС був підписаний у Парижі у 1951 р. Його учасниками стали шість високорозвинутих країн Західної Європи — Франція, Німеччина, Італія, Бельгія, Голландія, Люксембург.

За основу побудови та функціонування правового механізму ЄСВС було взято ідею, відповідно до якої розв'язання нової війни між країнами Західної Європи було б набагато важчим, якщо новоствореним інститутам економічного співтовариства передати значні повноваження з управління вугільною та сталеливарною промисловістю.

Сам же Паризький договір про заснування ЄСВС був дуже складним документом, в якому були детально виписані повноваження щодо регулювання сфер, які він охоплював. У договорі поєднувалися два протилежні підходи щодо регулювання цих сфер.



З одного боку, закріплені в ньому положення забезпечували значний централізований контроль над цінами на вугілля та виробами зі сталі, рівнем державної допомоги цим галузям, заходами щодо заохочення інвестицій, рівнем виробництва, транспортними тарифами, дискримінаційною та обмежувальною торгівельною практикою, структурою виробництва тощо. У такому контролі знайшла своє втілення французька ідея «дирижизму». З іншого — інші положення договору передбачали створення зони вільної торгівлі вугіллям та сталлю з дуже обмеженим втручанням у її функціонування з боку державних структур країн-членів.

Закріпленням цих підходів на інституційному рівні стала передача значних регулюючих повноважень інститутам співтовариства, головним чином, Верховному органу, який складався з незалежних від держав-членів міжнародних чиновників, за рахунок втрати відповідної частки таких повноважень з боку національних органів. З огляду на широкі повноваження інститути ЄСВС — Верховний орган, Раду міністрів, Асамблею та Суд почали називати наднаціональними на відміну від міждержавних органів традиційних міжнародних організацій. Більше того, сам термін «наднаціональний» знайшов своє юридичне закріплення в Паризькому договорі: «Члени Верховного органу цілком незалежні при здійсненні своїх функцій у загальних інтересах Об'єднання. Виконуючи свої обов'язки, вони не звертаються за інструкціями й не керуються вказівками якого-небудь уряду або органу. Вони утримуються від будь-яких дій, несумісних з наднаціональним характером їх функцій.

Кожна держава-член зобов'язується поважати наднаціональний характер діяльності членів Верховного органу і не буде робити спроб впливати на них при виконанні ними завдань» (ст. 9. п. 5.6). Таким чином, у Паризькому договорі під наднаціональністю розумілася незалежність членів Верховного органу від вказівок або впливів з боку держав-членів. Але договір не давав юридичного визначення поняття «наднаціональності».

Трохи згодом після набрання чинності у 1967 р. змін до Паризького договору була скасована ст. 9, у результаті чого термін



«наднаціональний» був вилучений з права європейських співтовариств.

Подальші доповнення та зміни, які вносились до установчих документів ЄСВС, практично не торкнулись підходів, первісно закладених у правовий механізм регулювання вугільної та сталеливарної промисловості. Однак наприкінці 2002 р. закінчився термін дії Паризького договору, який був укладений на 50 рр. Після цього вугільна та сталеливарна промисловість держав-членів європейських співтовариств підпала під правовий режим, встановлений Договором про заснування ЄС.

Успішне функціонування ЄСВС спонукало держави-члени створити ще два співтовариства — Європейське економічне співтовариство та Європейське співтовариство з атомної енергії. Відповідні установчі договори були підписані у Римі в 1957 р.

У цьому трикутнику європейських співтовариств ЄЕС стало структурою, яка отримала широкі повноваження для здійснення економічної, політичної, соціальної та правової інтеграції. Дія Римського договору про заснування ЄЕС охоплювала практично всю економіку держав-членів, тоді як Паризький договір про заснування ЄСВС та Римський договір про заснування Євратому забезпечували правове регулювання секторної інтеграції. Для ЄСВС — це були вугілля та сталь, а для Євратому — мирне використання атомної енергії.

Незважаючи на спільне ідеологічне підґрунтя щодо завдань та цілей європейської інтеграції, а також правових засобів їх досягнення, обидва Римські договори значно відрізняються від Паризького з точки зору механізму правового регулювання інтеграційних процесів. Так, Римські договори є рамковими документами: вони встановлюють правові межі і визначають процедури, необхідні для розбудови європейських співтовариств. Із політичних міркувань до Римських договорів не був включений термін «наднаціональний», а замість наділеного законодавчими повноваженнями Верховного органу, в інституційних механізмах ЄЕС та Євратому з'явилися Комісії, які стали, головним чином, виконавчими структурами, передавши майже всі законодавчі функції



міждержавним інститутам у формі Рад міністрів. Окрім політичних, такий перерозподіл повноважень між органами ЄЕС та Євратому мав також і правові причини. Річ у тому, що, як показав досвід функціонування Верховного органу, його рішення далеко не завжди виконувались ефективно: національні виконавчі структури, відповідальні за їх виконання, не хотіли підкорятися рішенням, прийнятим наднаціональними чиновниками, оскільки вважали, що такі рішення не відповідають національним інтересам тому, що в їх виробленні не беруть участі представники відповідних установ держав-членів. Так з'явилися дві різні моделі правового механізму регулювання економічної інтеграції в Західній Європі: модель ЄСВС, де широкі законодавчі повноваження були передані структурі у формі наднаціонального Верховного органу — представника загальнорегіональних інтересів, і модель ЄЕС та Євратому, де законодавчі повноваження майже виключно отримали міжурядові структури — Ради міністрів, в яких засідали представники урядів держав-членів і які більшою мірою могли захистити національні інтереси цих держав.

Уже на початку існування трьох співтовариств робилися спроби їх об'єднання. Але все обмежалося лише створенням спільних для цих співтовариств головних інститутів — Асамблеї та Суду — у 1957 р., Ради та Комісії — у 1967 р. При цьому повноваження одного й того ж органу різнилися залежно від того, положеннями якого конкретного договору про співтовариство вони регулювались.

Таким чином, у середині 60-х років завершився перший етап створення правового механізму європейської економічної інтеграції, яка здійснюється в межах європейських співтовариств. Його правовою базою стали три установчі договори — Паризький та два Римських, а також спільні інститути — Рада, Асамблея, Комісія та Суд. У цей період також було остаточно визнано, що Римський договір про заснування ЄЕС є документом, який визначає основні напрями розвитку всієї західноєвропейської інтеграції і створює для забезпечення цього процесу необхідний правовий механізм. Щодо Паризького договору про заснування



ЄОВС та Римського договору про заснування Євратому, то вони практично тільки доповнювали правовий механізм, який функціонував на основі Договору про заснування ЄЕС. Це підтвердив і Суд європейських співтовариств — головна судова установа європейських співтовариств, який визначив Римський договір про заснування Європейського співтовариства як «конституційну хартію Співтовариства, яка базується на верховенстві права» (справа 294/83 *Les Verts* [1986]).

Про основоположний характер Договору про заснування ЄЕС свідчить й те, що саме його положення заклали основи галузей та інститутів права Європейського союзу. І хоча переважна кількість норм права Євросоюзу закріплена у рішеннях інститутів об'єднання, положення договору визначають легітимність таких рішень.

Для підтримання динамічного просування інтеграційних процесів до установчих документів європейських співтовариств час від часу вносилися зміни. Одними з найбільш кардинальних стали зміни, запроваджені Єдиним європейським актом (далі — ЄЕА), підписаним у лютому 1986 р. Підписанню цього документа передували дослідження, проведені Комісією ЄС щодо перепон на шляху розвитку європейської інтеграції. Вони засвідчили, що економічний розвиток у співтовариствах втрачає динаміку на тлі економічних успіхів країн-конкурентів з Північної Америки та Східної Азії. Для надання нового поштовху процесу інтеграції в європейських співтовариствах у 1985 р. Комісія підготувала «Білу книгу». В цьому документі були визначені основні види перешкод на шляху створення ефективно функціонуючого спільного ринку в Західній Європі — фізичні, технічні та фіскальні. Фізичні бар'єри існували на кордонах між державами-членами, заважаючи нормальному товарообміну. Вони включали національні торговельні квоти, перевірки щодо безпеки для здоров'я, компенсаційні сплати при торгівлі сільськогосподарською продукцією, статистичні збори, транспортний контроль. Для фізичних осіб такі бар'єри включали імміграційні процедури, перевірки з міркувань безпеки, митний контроль. Технічні бар'єри торкалися



головним чином національних стандартів та правил щодо товарів, послуг капіталів та робочої сили. Нарешті, фіскальні бар'єри стосувалися головним чином різних ставок податку на додану вартість та акцизних зборів і впливаючої з цього необхідності сплати податків на кордонах.

ЄЄА, що набрав чинності 1 липня 1987 р., закріпив пропозиції, запропоновані в Білій книзі. ЄЄА складається головним чином зі змін та доповнень до установчих договорів про європейські співтовариства, деякі з яких мають кардинальний характер. Особливо це стосується ст. 8(а) Договору про заснування ЄЕС, де вперше вводиться поняття внутрішнього ринку: «Внутрішній ринок складатиме територія без внутрішніх кордонів, на якій гарантується вільне пересування осіб, капіталу, товарів і послуг згідно з положеннями даного договору». Кінцевим терміном завершення створення внутрішнього ринку мав стати кінець 1992 р., коли передбачалось ліквідувати всі фізичні, технічні та фіскальні бар'єри у торгівлі держав-членів ЄС.

Положення ЄЄА також розширювали законодавчу компетенцію ЄЕС на такі нові сфери, як захист навколишнього середовища, заходи безпеки на виробництві та охорона здоров'я, наукові дослідження і технологічний розвиток, регіональний розвиток.

Нова ст. 102(а) передбачала створення економічного та валютного союзів.

Важливі зміни були внесені до інституційного механізму ЄЕС. Так, Європейський парламент отримав повноваження, які надали йому змогу брати участь у законодавчому процесі в рамках співтовариств через застосування нової процедури при прийнятті рішень (процедура вироблення спільної позиції). Також значно розширювалось коло питань, постанови щодо регулювання яких повинні були прийматися кваліфікованою більшістю Ради, а не одностайно, як було до цього. Більше стало сфер діяльності, в яких Рада повинна була делегувати частину своїх повноважень Комісії. ЄЕС також формально закріпив існування у структурі європейських співтовариств такого інституту як Європейська рада у складі глав держав і урядів держав-членів (ст. 2 ЄЄА).



Усі ці інституційні зміни мали на меті полегшити в політичному та законодавчому плані створення у 1992 р. внутрішнього ринку. Позитивним результатом цих заходів стало значне прискорення законотворчого процесу в європейських співтовариствах. З'явилися нові законодавчі акти у сферах, в яких до прийняття ЄЄА законодавчий процес відбувався з великими труднощами — банківське право, транспорт, страхування, інтелектуальна власність, податкове законодавство.

На початок 90-х років більшість положень «Білої книги» була втілена у практику європейських співтовариств, що дало змогу розпочати підготовку до подальшого поглиблення європейської інтеграції, яка пов'язана з діяльністю Європейського союзу.

1.3. Створення Європейського союзу

Рішення про початок переговорів щодо створення Євросоюзу було прийнято у червні 1990 р. на засіданні Європейської ради у Дубліні. Самі ж договори, які започаткували Євросоюз, були погоджені у Маастрихті у грудні 1991 р. під час іншої зустрічі глав держав та урядів у межах Європейської ради. Остаточний варіант Договору про Європейський союз був підписаний 7 лютого 1992 р. Він набрав чинності 1 листопада 1993 р. після ратифікації всіма державами-членами. Договір про Євросоюз заклав нові напрями європейської інтеграції, які включали створення економічного, валютного та політичного союзів, подальше реформування правового механізму європейських співтовариств.

Для створення економічного союзу передбачалось тісне погодження економічної політики держав-членів.

Валютний союз означав поступовий перехід до кінця тисячоліття на використання єдиної європейської валюти, яка повинна була замінити національні валюти держав-членів. Для регулювання цього процесу, а також подальшого функціонування валютного союзу передбачалось створити в межах Євросоюзу нові органи — Європейську систему центральних банків на чолі з Європейським центральним банком (далі — ЄЦБ).



Щодо спільної політики у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин, співпраці держав-членів у галузі внутрішніх справ та юстиції, то вони повинні були здійснюватися на основі окремих домовленостей. Подібно до положень ЄЄА щодо співробітництва у галузі зовнішньої політики вони були додатковими міжнародними угодами, які не вносили змін до Договору про ЄЕС і тому не підпадали під юрисдикцію Суду європейських співтовариств (ст. L Договору про Євросоюз).

У межах створення політичного союзу передбачалась подальша інституціоналізація започаткованого ЄЄА політичного співробітництва шляхом створення правового механізму регулювання спільної політики у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин (ст. J Договору про Євросоюз).

Маастрихтський договір інституціоналізував ще одну нову сферу співпраці держав-членів. Нею стала координація політики у галузі внутрішніх справ та юстиції. Сюди увійшло регулювання співпраці у питаннях імміграції, кордонів, боротьби з розповсюдженням наркотиків та злочинністю. Передбачалась координація співробітництва органів юстиції держав-членів (ст. K Договору про Євросоюз).

Окрім створення економічного, валютного та політичного союзів, Маастрихтський договір поглиблював співпрацю держав-членів у сфері туризму, охорони здоров'я, освіти, культури, охорони прав споживачів. У межах інституційної реформи відбулося подальше розширення сфер співробітництва, в яких рішення стали прийматися більшістю голосів, а не одностайно. Ними стали захист прав споживачів, промислова політика, енергетика, туризм, надання віз, скоординовані дії поліції держав-членів, транспорт, захист навколишнього середовища.

Нові повноваження отримав Європейський парламент. Йому було надано право затверджувати призначення членів Комісії. Він також отримав право законодавчої ініціативи. Окрім цього була розширена кількість сфер, в яких застосовувалась процедура вироблення спільної позиції.



Також була започаткована ще одна процедура, пов'язана з посиленням ролі Європарламенту в законодавчому процесі — процедура спільного ухвалення постанов. Вона надала Європарламенту право вето при прийнятті нового законодавства.

У свою чергу Суд європейських співтовариств отримав повноваження застосовувати санкції до держав-порушниць права Європейського співтовариства у формі штрафів та платежів (ст. F.2 Договору про Євросоюз).

Важливі зміни відбулися у сфері, яка пов'язана із захистом прав громадян. До Договору про Євросоюз були включені положення про європейське громадянство, а також про соціальні права громадян Євросоюзу, включно з правом брати участь у місцевих виборах у країні перебування, право громадян на звернення з петиціями до Європарламенту, право на свободу вільно подорожувати територією Євросоюзу. Спеціально була підтверджена повага до основних прав людини, гарантованих Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод, підписаною у Римі 4 листопада 1950 р. (ст. 6.2 Договору про заснування Європейського співтовариства).

Розширення інтеграції на політичну, соціальну та інші сфери зумовило необхідність внесення зміни до назви Європейського економічного співтовариства, з якої було вилучене слово «економічне». Таким чином, Європейське економічне співтовариство стало Європейським співтовариством.

Однією з найбільш вагомих змін до Римського договору про заснування ЄС стало закріплення в договорі принципу «субсидіарності» (ст. В Договору про Євросоюз, ст. 3(b) Договору про заснування Європейського співтовариства). Відповідно до цього принципу «у сферах, які не є винятковою компетенцією Співтовариства, воно має право діяти лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою вирішене окремими державами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і результати, буде краще виконано Співтовариством». Тим самим вводилися обмеження на подальше розширення компетенції органів співтовариств за рахунок компетенції органів держав-членів.



Під час ратифікації державами-членами Маастрихтського договору виникла колізія, яка суттєво вплинула на подальший розвиток правового механізму європейської інтеграції, що здійснюється в межах Євросоюзу. Низка держав-членів Євросоюзу — Данія, Велика Британія та Ірландія — умовою своєї ратифікації договору поставили відмову від приєднання до деяких положень, закріплених у Маастрихтському договорі та додатках до нього. Для того щоб не зірвати процесу створення Євросоюзу, інші держави-члени вимушені були дозволити такий вибірковий підхід до прийняття зобов'язань за Маастрихтським договором (opt-out). Так, Велика Британія не приєдналася до Соціального протоколу, єдиної валюти, Шенгенської угоди; Ірландія — до Шенгенської угоди; Данія — до Шенгенської угоди, єдиної валюти, спільної політики у сфері оборони, співпраці у галузі внутрішньої політики та юстиції, європейського громадянства.

Таким чином, було створено прецедент, який стосувався гомогенного розвитку правової інтеграції в Євросоюзі. Це був перший крок на шляху до ерозії концепції *acquis communautaire* («спільного доробку»), згідно з якою основні положення права Євросоюзу повинні охоплювати усі держави-члени. Одночасно в договорі одним із завдань визначалось дотримання у повному обсязі *acquis communautaire* (ст. В Договору про Євросоюз). Тим самим закладалась одна з суперечностей між положеннями договору та практикою його виконання.

Із набранням чинності Маастрихтським договором утворився складний механізм правового регулювання інтеграції в Євросоюзі. Він став складатися з трьох основних частин: європейських співтовариств, спільної політики у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин та співпраці у галузі внутрішніх справ та юстиції.

1.4. Амстердамські договори і реформування Європейського союзу

Маастрихтський договір передбачав скликання у 1996 р. конференції представників урядів держав-членів для розгляду тих



положень договору, перегляд яких передбачений відповідно до завдань, закріплених у статтях А та В (ст. N.2 Договору про Євросоюз). Така конференція розпочалась у м. Турині в 1996 р. і завершилась у м. Амстердамі підписанням 2 жовтня 1997 р. Амстердамських домовленостей, які шляхом перегляду багатьох положень Маастрихтського договору створили новий правовий механізм європейської інтеграції, здійснюваної в межах Євросоюзу.

Амстердамські домовленості у формі консолідованих текстів двох договорів — Договору про Європейський союз та Договору про заснування Європейського співтовариства — набрали чинності 1 травня 1999 р. після їх ратифікації усіма 15 державами-членами. Амстердамські договори внесли подальші зміни до Договору про заснування Європейського співтовариства. До компетенції Співтовариства була включена політика у сфері зайнятості (розділ VIII Договору про заснування Європейського співтовариства). Значно розширилась компетенція Європейського співтовариства у галузі захисту прав людини. Так, інститути Співтовариства отримали повноваження щодо можливих дій, спрямованих проти дискримінації з мотивів статі, раси, релігії, етнічного походження, віку. У Договорі про Євросоюз з'явилося положення, відповідно до якого права держави-члена, що надані договором, зокрема право голосу представника уряду цієї країни, можуть бути призупинені, якщо вона умисно порушує принципи свободи, демократії, верховенства права (ст. 7.2 Договору про заснування Європейського співтовариства). У Договорі про заснування Європейського співтовариства з'явилися положення щодо поступового створення зони свободи, безпеки та юстиції. З метою забезпечення правової основи для регулювання цього процесу відбувся перерозподіл компетенції, передбаченої в Договорах про Євросоюз та заснування Європейського співтовариства шляхом передачі низки питань, які до цього відносились до сфери співпраці у галузі юстиції та внутрішніх справ, під юрисдикцію Європейського співтовариства. У зв'язку з цим до Договору про заснування Європейського



співтовариства був включений новий розділ IV стосовно віз, притулку, імміграції та інших питань, пов'язаних з вільним пересуванням осіб. А в Договорі про Євросоюз, у зміненому розділі VI, залишились положення про співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах (статті 29–42 Договору про Євросоюз). Тим самим значною мірою об'єднались перша та третя основи, на яких базувався Євросоюз. Були також підписані протоколи до Договору про заснування Європейського співтовариства щодо надання притулку громадянам держав-членів, щодо застосування деяких аспектів ст. 14 Договору про заснування Європейського співтовариства до Великої Британії та Північної Ірландії, щодо позиції Данії, щодо включення Шенгенських *acquis* до правової системи Європейського союзу тощо.

У результаті цих дій усі держави-члени Євросоюзу, окрім Великої Британії та Ірландії, співпрацюють з питань надання віз, притулку, міграції в межах Договору про заснування Європейського співтовариства. Велика Британія та Ірландія співробітничать з іншими державами-членами з цих питань відповідно до положень розділу VI Договору про Євросоюз. Зі свого боку Данія співпрацює з іншими державами-членами у цій сфері в межах Договору про заснування Європейського співтовариства тільки у питаннях надання віз. У всіх інших питаннях вона керується тільки відповідними положеннями Договору про Євросоюз.

Нарешті, всі держави-члени, окрім Великої Британії та Ірландії, є сторонами Шенгенських угод.

Ісландія та Норвегія є асоційованими членами цих угод. І хоча Шенгенські угоди 1985 та 1990 рр. стали складовою частиною *acquis*, вони мають у межах правового механізму Євросоюзу особливий статус.

Окрім змін, пов'язаних з набуттям нової компетенції, а також її перерозподілом між основами Євросоюзу, були значно посилені наднаціональні повноваження інститутів європейських співтовариств. Так, з'явилися нові сфери, в яких рішення стали прийматися більшістю голосів: зайнятість, боротьба проти соціальної



відчуженості, рівність можливостей для жінок та чоловіків, охорона здоров'я, прозорість, боротьба з корупцією, право на заснування, рамкові програми з наукових досліджень.

У рамках спільної політики у сфері оборони, безпеки, зовнішніх зносин заходи, що визначають спільні дії, спільні позиції чи будь-які інші стратегічні рішення, або рішення щодо реалізації спільних дій чи спільних позицій повинні були прийматися кваліфікованою більшістю.

Розширювались повноваження Європарламенту.

Протокол щодо соціальної політики був скасований, а ця сфера була включена до компетенції ЄС (розділ XI, глава I Договору про заснування Європейського співтовариства).

Як деяка компенсація за розширення наднаціональних повноважень Євросоюзу і звуження повноважень держав-членів була прийнята низка правових заходів. Так, був підписаний Протокол щодо ролі національних парламентів у Європейському союзі, відповідно до якого національні парламенти держав-членів отримали право на розгляд документації Європейського співтовариства включно з пропозиціями Комісії. Інший Протокол щодо застосування принципів субсидіарності та пропорційності дав широке тлумачення принципу субсидіарності і зобов'язав Комісію ширше використовувати практику консультацій при підготовці своїх пропозицій.

До Договору про заснування Європейського співтовариства був внесений принцип прозорості, який надає будь-якому громадянину співтовариства і будь-якій юридичній чи фізичній особі, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів, право на доступ до документів Європейського співтовариства.

З метою підготовки до вступу в Євросоюз нових членів був підписаний Протокол щодо інститутів у зв'язку з перспективою розширення Євросоюзу. Він передбачав скликання міжурядової конференції за рік до прийому нових членів з тим, щоб здійснити перегляд складу та функцій інститутів Євросоюзу.

Нарешті, ще один важливий аспект, пов'язаний з еволюцією Євросоюзу. Амстердамські договори ще більше розширили про-



рив у механізмі, який забезпечував гомогенний розвиток правової інтеграції в Євросоюзі. Так, Договір про Євросоюз дає змогу окремим державам-членам інтегруватися швидше за інших, якщо останні не бажають дотримуватися темпів, запропонованих першими. Договором дозволяється окремим державам-членам встановлювати між собою більш тісні зв'язки, використовуючи інститути, процедури та механізми Євросоюзу та Європейського співтовариства. При цьому до такої співпраці висувалася низка вимог. Зокрема, така співпраця має бути спрямована на досягнення цілей Союзу, не виходити за межі установчих документів, використовуватися як винятковий спосіб, поширюватися на більшість держав-членів, не впливати на *acquis communautaire*, не порушувати повноваження, права, зобов'язання та інтереси держав-членів, які не залучені до такої співпраці тощо. Окрім цього, якщо така співпраця стосувалася питань, що підпадають під дію положень Договору про заснування Європейського співтовариства або розділу VI Договору про Євросоюз, то для започаткування такої співпраці необхідно було отримати дозвіл, ухвалений кваліфікованою більшістю всіх держав-членів Євросоюзу (ст. 43.1 Договору про заснування Європейського співтовариства).

Амстердамські договори стали ще одним етапом у розвитку правового механізму європейської інтеграції, що здійснюється в рамках Євросоюзу.

1.5. Ніццький договір і розширення Європейського союзу

26 лютого 2001 р. був підписаний «Ніццький договір, який вніс зміни до Договору про Європейський союз, Договорів, які засновують європейські співтовариства, а також деяких пов'язаних з ними актів». Цей договір став наступним кроком у процесі подальшого реформування Євросоюзу. Він складався зі статей і декларацій, протоколів та інших додатків.

Ніццький договір був спрямований насамперед на реформування інституційного механізму Євросоюзу у зв'язку з майбутнім роз-



ширенням цієї організації, коли до неї повинні приєднатися нові європейські країни. Реформи стосувалися чисельного складу Комісії, розподілу голосів між членами Ради Євросоюзу, визначення сфер, в яких постанови приймаються більшістю голосів тощо.

Ніццький договір визначав 29 сфер, в яких постанови приймалися кваліфікованою більшістю голосів.

Були розширені склад та компетенція Суду першої інстанції. Він став автономною судовою установою. Кількість його членів збільшилася. Він міг створювати палати для вирішення окремих спорів, а також гранд-палату для вирішення основних категорій справ. До компетенції Суду першої інстанції увійшов розгляд питань про законність актів, ухвалених інститутами ЄС, розгляд звернень держав-членів та інститутів Європейського співтовариства про бездіяльність інших інститутів об'єднання, вирішення спорів, пов'язаних з відшкодуванням збитків у випадку позадоговірної відповідальності Європейського співтовариства, а також винесення преюдиціальних рішень.

Договір закріпив додаткові можливості для більш тісної співпраці окремих країн-членів Євросоюзу, які були започатковані Амстердамським договором.

Інші зміни були менш суттєвими.

1.6. Лісабонські договори і перспективи розвитку Європейського союзу

Новим важливим етапом розвитку європейської інтеграції стало підписання у 2007 р. Лісабонських договорів про Європейський союз і про функціонування Європейського союзу. Договори набрали чинності 1 грудня 2009 р. Обидва документи внесли кардинальні зміни до структури і змісту Амстердамських і Ніццького договорів.

Лісабонський договір про Євросоюз містить засадничі положення діяльності ЄС, а також змінені положення про СЗППБ. Договір про функціонування ЄС, який замінив і значною мірою змінив Договір про заснування Європейського співтовариства, розвиває приписи Договору про Євросоюз стосовно сфер компе-



тенції і діяльності інститутів та допоміжних органів об'єднання. До установчих договорів була додана як самостійний документ Хартія Європейського союзу про основні права.

Лісабонські договори враховують перспективи поглиблення європейської інтеграції. Тому реформування охопило практично усі сфери діяльності ЄС. Нововведення стосуються ліквідації поліструктурного характеру Євросоюзу і наділення його міжнародною правосуб'єктністю. ЄС замінив Європейське співтовариство і став його правонаступником. Був ліквідований поділ ЄС на три опори. Хоча СЗППБ разом з ЄПБО становлять окремий напрямок діяльності ЄС, яка регулюється Договором про Євросоюз, вона вже не має суто міждержавного характеру. Її особливість полягає насамперед у окремій процедурі ухвалення рішень.

З'явилась ціла низка нових сфер правового регулювання, підпорядкованих Союзу. Це космос, спорт, туризм, енергія, цивільна оборона, адміністративне співробітництво, гуманітарна допомога тощо.

ЄС отримав додаткові повноваження у сфері СЗППБ та СТП.

Уперше в практиці ЄС в установчих договорах передбачений чіткий розподіл компетенції Союзу на виключну, спільну з державами-членами, доповнюючу та спеціальну.

Розширено коло інститутів ЄС. Замість п'яти їх стало сім. До Європейського парламенту, Ради, Комісії, Суду та Рахункової палати додалися Європейська рада і Європейський центральний банк. У їхній діяльності посилились елементи наднаціональності. Інституційний механізм ЄС став значно розгалуженим. Окрім допоміжних органів до нього входить велика кількість установ з такими сферами компетенції, як фінанси, промисловість, медицина, захист прав людини, охорона навколишнього середовища, транспорт, спільна зовнішня політика і політика безпеки, інтелектуальна власність, простір свободи безпеки і правосуддя тощо.

Високий представник з питань зовнішньої політики і безпеки зайняв посаду віце-голови Комісії і став головною посадовою особою, яка відповідає за реалізацію СЗППБ.



Реформування зазнали судові установи Союзу. Суд ЄС включає тепер Суд, Загальний суд і спеціалізовані суди. Його повноваження розповсюджуються на усі сфери діяльності Союзу, окрім СЗППБ. Передбачено збільшення кількості Генеральних адвокатів. Розширені права фізичних і юридичних осіб стосовно випадків звернень до судових установ ЄС.

Зменшена кількість видів постанов інститутів Союзу. Основними їх видами для усіх сфер діяльності ЄС залишилися регламенти, директиви, рішення. Спростилися процедури їх ухвалення. В межах Договору про функціонування Євросоюзу постанови з ключових питань, що ухвалюються одногосно або більшістю голосів, стали називатися законодавчими актами, а їх ухвалення здійснюється на основі звичайної і спеціальної законодавчої процедури. Постанови, які ухвалюються поза межами законодавчих процедур, віднесені до незакондавчих актів.

Значно обмежені повноваження Євратому. Із самостійного європейського співтовариства він перетворився на організацію, що існує при Євросоюзі. Договір про заснування Євратому вже не відносять до установчих договорів про Євросоюз, а діяльність об'єднання підпорядкована ЄС.

Національні парламенти держав-членів отримали додаткові важелі впливу на діяльність Євросоюзу при підготовці правових актів, шляхом участі у перегляді установчих договорів тощо.

Таким чином, на міжнародній арені з'явився новий Євросоюз, з яким буде мати відносини Україна.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Якими є соціально-економічні передумови виникнення європейських інтеграційних об'єднань?
2. Назвіть політико-правові передумови виникнення права Євросоюзу.
3. Визначте методи правового регулювання європейської інтеграції.
4. Які основні етапи розвитку пройшли європейські інтеграційні об'єднання?
5. Які зміни до установчих договорів вносилися у процесі розвитку європейської інтеграції? Чим вони були зумовлені?

Розділ 2

Поняття права Європейського союзу та його правова природа

2.1. Поняття і структура права Європейського союзу

Економічна інтеграція не може успішно розвиватися без належної правової основи. Такою основою є право Європейського союзу.

Право Європейського союзу — це система правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції та діяльність Європейського союзу.

Європейський союз є сукупністю структур, які регулюють здійснення економічної, політичної та правової інтеграції 28 європейських держав (Австрії, Бельгії, Болгарії, Великої Британії, Голландії, Греції, Данії, Естонії, Ірландії, Іспанії, Італії, Кіпру, Латвії, Литви, Люксембургу, Мальти, Німеччини, Польщі, Португалії, Румунії, Словаччини, Словенії, Угорщини, Фінляндії, Франції, Хорватії, Чехії, Швеції).

Його складовими елементами є ЄС, якому підпорядковані СЗППБ і ЄПБО. Ця складність конструкції Євросоюзу спричинена поступовим розвитком процесів європейської інтеграції, коли до сфер, які вже охоплені правовим регулюванням інститутів і установ Союзу, додаються все нові галузі. Завдяки ліквідації трьох стовпів Союзу, які існували раніше, розвиток європейської інтеграції здійснюється на основі формування права Європейського союзу як гомогенної системи правових норм, оскільки усі напрямки діяльності ЄС підпорядковані одній правовій структурі.



Право Європейського союзу за своєю структурою поділяється на первинне та вторинне.

До первинного права Європейського союзу належать норми міжнародних договорів, які становлять правову основу для функціонування усіх складових елементів, що формують Європейський союз. Первинне право ЄС створює правові засади для ухвалення законодавчих і інших правових актів Союзу.

Вторинне право Європейського союзу є більш складною підсистемою норм. До нього відносять норми, які закріплені в актах органів Союзу, а також у міжнародних угодах, що уклали між собою європейські співтовариства та інші суб'єкти міжнародного права.

Вторинне право не повинно суперечити первинному праву, яке є основою правопорядку Європейського союзу.

Система права ЄС ще постійно змінюється. Але це не означає, що не можна виділити такі її окремі складові, як галузі та інститути.

До галузей права ЄС належать: сукупність правових норм, які визначають правове становище Союзу; правове регулювання внутрішнього ринку; торговельне та комерційне право; право конкуренції; право охорони навколишнього середовища; право щодо державних замовлень; трудове право; право зовнішніх зносин тощо.

Що стосується інститутів права Європейського союзу, то можна говорити про їхні два види. По-перше, це інститути, що є загальними для всієї системи права ЄС. До них належать визнання, правонаступництво, відповідальність. Окрім цього у кожній з галузей права Євросоюзу формуються свої інститути. В межах правового регулювання внутрішнього ринку ЄС існують такі інститути, як свобода пересування товарів, вільний рух людей, свобода економічної діяльності і надання послуг, вільний рух капіталів.

Право конкуренції складається з інституту забезпечення рівних можливостей для суб'єктів підприємницької діяльності на ринку ЄС та інституту державної допомоги.

У галузі торговельного та комерційного права формуються такі інститути, як право компаній, право на промислову та інтелектуальну власність, банківське право, страхове право тощо.



Законодавство ЄС щодо захисту довкілля складається з окремих груп норм, які регулюють охорону живої природи, питання боротьби із забрудненням повітря та з шумом, обмеження хімічного забруднення та утилізацію відходів, питання боротьби за чистоту води тощо.

У рамках права ЄС щодо державних замовлень є групи норм, що регулюють діяльність державних та комунальних установ у сферах виконання робіт, поставок та надання послуг.

Право зовнішніх зносин ЄС охоплює такі нормативні масиви, як договірне право ЄС, дипломатичне право ЄС, норми, що регулюють здійснення СЗППБ, СПБО, СТП.

До вищезгаданих галузей права ЄС треба віднести також групи норм, що регулюють європейську інтеграцію у сфері мирного використання атомної енергії. У цій сфері так званої секторної інтеграції склалися та діють окремі нормативні масиви в рамках Євратому.

Характеристика системи права ЄС буде неповною, якщо не звернути уваги на таку її особливість: ці галузі та інститути права Євросоюзу, як правило, не охоплюють повністю правовідносини у тій чи іншій сфері правового регулювання, а лише доповнюють відповідні галузі національного права держав-членів. Певними винятками з цього правила є такі галузі: норми, що визначають правовий стан ЄС, право зовнішніх зносин ЄС.

Тому будь-яка стратегія зближення законодавства третіх країн, включаючи Україну, з правом ЄС повинна враховувати цю особливість системи права європейського інтеграційного об'єднання.

Система норм права Європейського союзу

Більш повну уяву про систему права ЄС та закономірності її побудови може дати класифікація його норм. Це пов'язано з тим, що регулювання процесів європейської економічної інтеграції в межах Євросоюзу здійснюється за допомогою системи норм, кожна з яких є первинним складовим елементом цієї системи. Пізнання системи норм права Євросоюзу дає більш глибоку уяву про юридичну природу цього права та про закономірності функ-



ціонування всього організаційно-правового механізму європейської інтеграції цього типу.

Пристаючи до класифікації норм права Євросоюзу, треба вказати, що як її критерії можуть служити: соціально-правові характеристики норм та їхня роль у здійсненні інтеграції; особливості предметної сфери дії норм або об'єкта їх регулювання; формально-юридичні ознаки норм; ступінь юридичної сили норм; зміст нормативних приписів та властивості їх регулятивних функцій; організаційно-цільова спрямованість норм та особливості їх регулюючого впливу; методи та способи здійснення приписів норм.

З огляду на зазначені критерії, класифікація ставить за мету: виявлення найбільш важливих суттєвих та формальних характеристик усіх різновидів норм, що досліджуються; поділ норм на групи, шляхом встановлення порядку співвідношення та зв'язків між ними для того, щоб легше було пізнати закономірності побудови усієї системи досліджуваних норм; визначення ролі кожної з груп норм у функціонуванні механізму правового регулювання інтеграційних процесів у межах Євросоюзу з метою пізнання закономірностей регулятивного впливу досліджуваних норм як системи; встановлення тенденцій розвитку системи досліджуваних норм тощо.

І. Класифікація норм відповідно до їхніх соціально-правових характеристик та їх ролі у здійсненні інтеграції.

Правове регулювання цього виду європейської інтеграції зумовлено специфікою економічних відносин та міжнародного розподілу праці, що складаються в межах Євросоюзу. Міжнародний розподіл праці, який існує в системі Євросоюзу, у свою чергу, є частиною системи всесвітнього розподілу праці. Звідти випливає необхідність розвитку відносин держав-членів Євросоюзу та самих інтеграційних об'єднань не тільки одне з одним, але й з іншими суб'єктами міжнародного права.

Правові норми, що регулюють всю сукупність згаданих відносин, розрізняються як за своїми соціально-правовими характеристиками, так і за роллю, яку вони відіграють у здійсненні цього виду інтеграції. Ця різниця обумовлена неоднорідністю у соціаль-



но-правовому плані суб'єктів міжнародного права, які є творцями та головними дестинаторами цих норм, а також мірою їхньої участі у здійсненні інтеграційних процесів. Зокрема, держави-члени Євросоюзу та саме інтеграційне об'єднання є основними суб'єктами права Євросоюзу. Вони завдяки своєму статусу безпосередньо беруть участь у здійсненні інтеграційних заходів, тоді як країни-нечлени Євросоюзу причетні до них завдяки укладеним спеціальним угодам на встановлених у них умовах. Держави-члени та сам ЄС є необхідними учасниками цього типу інтеграції, а інші суб'єкти міжнародного права — лише бажаними. Відповідно до цього й норми, що регулюють відносини держав-членів Євросоюзу та самого інтеграційного об'єднання, є основними і служать найбільш важливим інструментом здійснення інтеграції. Норми ж, що регулюють відносини держав-членів та ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, є допоміжними і лише у тій чи іншій мірі впливають на здійснення інтеграції в рамках Євросоюзу. Притому ці норми можуть регулювати відносини як між однотипними щодо своєї соціальної суті суб'єктами, так і різнотипними.

Таким чином, з огляду на соціально-правову характеристику й роль згаданих груп норм у здійсненні європейської інтеграції в рамках Євросоюзу, норми першої з них можна визначити, як функціонально-необхідні, а другої — як додаткові.

Функціонально-необхідні норми створені однотипними за своєю соціальною суттю суб'єктами. Вони покликані регулювати відносини між переважно високорозвиненими європейськими державами. Закономірності розвитку таких відносин визначають природу та характер цих норм, що знаходить свій прояв у спробах створити більш тісний союз народів держав-членів шляхом обмеження державного суверенітету, введення принципів зваженого голосування. Як приклад, можна вказати на норми установчих документів, які надають державам-членам Євросоюзу залежно від їхньої величини та рівня економічного розвитку різну кількість голосів при ухваленні в Раді Євросоюзу деяких постанов, що зобов'язують держави, яким вони адресовані, безпосередньо без



їхнього додаткового волевиявлення (ст. 238 Договору про функціонування ЄС).

Функціонально-необхідні норми складають основу всієї системи норм, які регулюють інтеграційні відносини в рамках Євросоюзу.

Як додаткові виступають норми, які регулюють відносини держав-членів та самого Євросоюзу з іншими суб'єктами міжнародного права. Вони покликані створити оптимальні зовнішні умови для функціонування механізму правового регулювання цього типу економічної інтеграції. Норми, що передбачають в загальному плані можливість встановлення різного роду відносин між ЄС та іншими суб'єктами міжнародного права, закріплені в установчих договорах (статті 207, 216, 217 Договору про функціонування ЄС). Прикладами допоміжних норм є норми угод про асоціацію (наприклад, норми Договору про Європейський економічний простір або договорів про асоціацію і стабілізацію з Балканськими країнами, норми угод з країнами, що розвиваються, норми торговельних угод з третіми країнами тощо). Приділяючи основну увагу проблемам створення зони вільної торгівлі між ЄС та асоційованими країнами, угоди про асоціацію спрямовані на поширення інтеграції, яка здійснюється в рамках Євросоюзу, на ці країни. Норми угод з країнами, що розвиваються, служать головним чином включенню цих країн у світову економічну систему.

З метою створення сприятливих умов для товаровиробників з держав-членів ЄС намагається виступати у відносинах з іншими суб'єктами міжнародного права як наднаціональне об'єднання. Цьому, зокрема, повинно служити укладання ЄС угод з країнами-нечленами від свого імені. Прикладами можуть виступати торговельні угоди між ЄС та третіми країнами.

Оскільки додаткові норми мають лише допоміжний характер, подальша класифікація буде зосереджена на функціонально-необхідних нормах.

II. Класифікація норм відповідно до особливостей предметної сфери їхньої дії чи об'єкта регулювання.



Предметною сферою дії правових норм, які регулюють процеси європейської інтеграції в рамках Євросоюзу, є вся система відносин, що існують між державами-членами, інтеграційним об'єднанням, фізичними та юридичними особами, задіяними у здійсненні інтеграційних заходів. Ці відносини є об'єктивною основою системи регулюючих їх норм, тоді як самі норми, виступаючи як інструмент регулювання, віддзеркалюють всі різновиди відносин, які вони регулюють. Різноманітність відносин між суб'єктами інтеграції зумовлює існування численних груп правових норм, що охоплюють своїм регулюючим впливом основні сфери взаємовідносин суб'єктів інтеграції.

З огляду на ці особливості, можна виділити, наприклад, такі головні групи норм: норми, які регулюють відносини між суб'єктами інтеграції у атомній промисловості; норми, які регулюють взаємовідносини учасників у галузі сільського господарства; норми, що регулюють здійснення митної політики; норми, спрямовані на забезпечення вільного пересування осіб, послуг та капіталів; норми, що регулюють здійснення спільної торговельної політики; норми, які регулюють відносини суб'єктів інтеграції в галузі конкуренції; норми, які регулюють відносини у сфері соціальної політики; норми, що регламентують здійснення спільної валютної політики тощо.

У свою чергу в рамках кожної з виділених галузевих груп норм можна вичленити ще більш детальні групи норм, поділяючи їх на внутрігалузеві підгрупи. Зокрема, серед норм, які регулюють взаємовідносини суб'єктів інтеграції у сфері сільського господарства можна виділити норми, що встановлюють основи спільної сільськогосподарської політики; норми, які встановлюють систему цін на сільськогосподарську продукцію; норми, що встановлюють систему компенсаційних зборів на сільськогосподарські продукти тощо.

Подальше поглиблення економічної інтеграції в рамках Євросоюзу пов'язано з розширенням предметної сфери дії норм права об'єднання. Зокрема, за останні роки все більше уваги приділяється спробам здійснення спільної зовнішньої політики та



політики безпеки, співробітництву у сфері оборони, внутрішніх справ, енергії, туризму, цивільної оборони тощо.

III. Класифікація норм за формально-юридичними ознаками.

Така класифікація віддзеркалює індивідуальні особливості різних елементів юридичної форми досліджуваних норм. Вона дозволяє пізнати регулюючі особливості та можливості, закладені у формальних характеристиках цих норм.

До числа найважливіших формально-юридичних ознак правових норм, що регулюють процеси інтеграції в системі Євросоюзу, відносяться такі елементи: типи суб'єктів норм; типи форм (джерел) норм; кількісний склад суб'єктів норм; термін дії норм; об'ємно-функціональний характер зобов'язань, що фіксуються в нормах; спосіб виразу нормативних приписів.

Розглянемо найважливіші особливості цих груп норм.

За типом суб'єктів, що створюють норми права Євросоюзу, всі норми можна розділити на три групи:

1. Норми, вироблені тільки державами. Прикладами таких норм є норми договорів про ЄС та функціонування Союзу; норми, що вносять зміни у ці акти; норми угод, укладених на підставі приписів установчих договорів, а також угод, укладених представниками держав-членів у рамках Ради Євросоюзу.

2. Норми, вироблені тільки інтеграційним об'єднанням. Серед них необхідно розрізняти:

— норми юридичних актів ЄС, які регулюють діяльність його органів. Вони закріплюються в правилах процедури органів Євросоюзу, постановах щодо скасування тих або інших органів та створення нових тощо.

— норми юридичних актів інтеграційного об'єднання, що адресуються державам-членам Євросоюзу, фізичним і юридичним особам. До них можна віднести норми переважної більшості постанов інститутів Євросоюзу та ЄС.

— норми угод, які укладаються між інститутами Євросоюзу, (наприклад, норми міжінституційних угод про вдосконалення бюджетного процесу, таких як угода 1993 р. щодо бюджетної дис-



ципліни та вдосконалення бюджетної процедури; угода 1999 р. щодо фінансових прогнозів тощо).

3. Норми змішаного характеру, вироблені державами-членами та ЄС. Прикладом можуть бути норми угод, які стосуються питань місцеперебування на території цих держав органів ЄС.

Відповідно до положень установчих договорів переважна більшість інтеграційних заходів у рамках ЄС повинна здійснюватися за допомогою норм, що виробляються органами об'єднання. Відповідним чином «падає» значення норм, що виробляються тільки державами і які складають порівняно невелику частину усієї сукупності норм права Євросоюзу. Це посилює контроль за діяльністю суб'єктів права Євросоюзу з боку його інститутів.

Щодо типу форм (джерел) норм, які регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, їх можна поділити на чотири групи: договірні, резолюційні, звичаєві та юдикаційні.

1. Договірні норми закріплюються в різного роду угодах держав-членів та самого Євросоюзу, зокрема статутах, конвенціях, протоколах, актах представників держав, що засідають у Раді Євросоюзу, тощо, незалежно від їх назви.

Серед договірних норм треба розрізняти:

- договірні норми, сторонами яких є тільки держави-члени Євросоюзу;
- договірні норми, сторонами яких є держави-члени та ЄС;
- договірні норми, сторонами яких виступають органи об'єднання.

Вони призначені бути, насамперед, основою і правовим інструментом розвитку інституційного механізму Євросоюзу, а також одним із засобів імплементації положень договорів про європейське інтеграційне об'єднання.

2. Резолюційні норми фіксуються в різного роду постановках (регламентах, директивах, рішеннях, рекомендаціях, висновках тощо) Євросоюзу.

Серед резолюційних норм треба розрізняти:



— норми, що забезпечують функціонування механізму ЄС та регулюють окремі питання його діяльності. До них відносяться норми положень стосовно органів Євросоюзу, а також норми правил їх процедури, рішень щодо компетенції якого-небудь з органів, його чисельного складу тощо;

— норми, що безпосередньо регулюють здійснення інтеграційних заходів у рамках Євросоюзу. Такі норми закріплені у більшості постанов інститутів Євросоюзу, які адресуються державам-членам, їх фізичним та юридичним особам, європейським співтовариствам;

— норми, що забезпечують співробітництво між ЄС та іншими суб'єктами міжнародного права. До них належать норми постанов компетентних органів ЄС про затвердження угод, укладених державами-членами та Союзом з іншими суб'єктами міжнародного права. Вони покликані призводити до дії положення таких угод. Однією з особливостей здійснення цього типу європейської інтеграції є укладання ЄС від свого імені міжнародних угод (зокрема, про торгівлю та тарифи), норми яких безпосередньо зобов'язують держав-членів у силу ухвалення інститутами Союзу актів про затвердження, тобто без попередньої згоди цих держав. Це є результатом передачі повноважень з боку держав-членів ЄС у зовнішньоекономічній сфері.

Резолюційні норми є основним засобом функціонування інституційного механізму Євросоюзу.

3. Звичаєві норми виникають з мовчазної згоди суб'єктів під час здійснення ними інтеграції в межах Євросоюзу.

Серед них треба розрізняти:

— традиційні звичаєві норми, що виникають у взаємовідносинах держав-членів;

— норми, які виникають у взаємовідносинах держав-членів та Союзу;

— норми, які виникають у взаємовідносинах інститутів ЄС (наприклад, норми, що регулюють проведення періодичних звітів перед Європарламентом з боку інших інститутів Євросоюзу, виникли у формі звичаїв).



У цілому, роль звичаєвих норм відносно невелика та обмежена, насамперед, заповненням прогалин, які не врегульовані договірними або резолюційними нормами.

4. Юдикаційні норми закріплюють моделі належної поведінки та спрямовані на відновлення порушеного правопорядку. Їхня поява пов'язана зі специфікою правового регулювання в системі Євросоюзу, що здійснюється на умовах забезпечення верховенства права, а також вирішення суперечок, які виникають між суб'єктами цього типу інтеграції, за допомогою наднаціональних органів і, насамперед, Суду ЄС. Для винесення Судом ЄС рішень, які мають обов'язковий характер, достатньо скарги лише однієї сторони — держави-члена, інтеграційного об'єднання, фізичної або юридичної особи.

Серед юдикаційних норм треба розрізняти:

— норми, спрямовані на врегулювання конфліктів у середині об'єднання. Вони закріплюються в рішеннях Суду ЄС, які стосуються вирішення суперечок між органами Євросоюзу (наприклад, норми рішення Суду ЄС у справі 22/70 *Commission v. Council* [1971] щодо розмежування повноважень Ради Євросоюзу та Комісії ЄС);

— норми, спрямовані на врегулювання конфліктів між ЄС та державами-членами, а також між самими державами-членами (наприклад, норми рішення Суду ЄС у справі 7/68 *Commission v. Italy* [1968] стосовно порушення Італією положень Договору про заснування Європейського співтовариства щодо відміни державами-членами у своїх взаємовідносинах митних зборів та рівнозначних за своїми наслідками зборів на експорт);

— норми преюдиціальних роз'яснень Суду ЄС, адресовані національним судам держав-членів європейських інтеграційних об'єднань (ст. 267 Договору про функціонування ЄС).

Юдикаційні норми є важливим засобом правозастосування в рамках Євросоюзу. Вони також є основою для формування прецедентного права ЄС.

Особливістю правового регулювання в системі Євросоюзу є широке використання резолюційних та юдикаційних норм, що є



односторонніми приписами інтеграційного об'єднання, які адресуються суб'єктам права Євросоюзу. Регулювання інтеграційних процесів тут здійснюється насамперед не на основі вироблення договірних норм, що є результатом згоди між суб'єктами, а шляхом ухвалення інститутами Євросоюзу, які мають наднаціональні повноваження, обов'язкових та рекомендаційних приписів.

Відповідно до кількісного складу суб'єктів норми, що регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, поділяються на двосторонні (наприклад, норми більшості постанов Ради Євросоюзу, що приймаються у формі директив та рішень) та багатосторонні (наприклад, норми договорів, що заснували Євросоюз). Спираючись на той же самий критерій, серед багатосторонніх норм можна виділити групові норми, вплив яких охоплює лише частину учасників інтеграції (наприклад, норми конвенцій, які укладаються в рамках СПБО), та загальні норми, що регулюють відносини між усіма державами-членами Євросоюзу.

Характерно, що двосторонні, групові та загальні норми можуть бути як договірними, так і резолюційними, звичаєвими, а також юдикаційними.

Відповідно до термінів дії норми, що регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, поділяються на безстрокові та строкові.

До безстрокових відносяться норми, дія яких ані прямо, ані непрямо не обмежена яким-небудь формальним терміном. Безстроковий характер частіше всього надають багатостороннім договорам та резолюційним нормам, які встановлюють звичайний режим співробітництва та розраховані на багаторазове застосування (наприклад, норми договорів про заснування Євросоюзу, що встановлюють цілі, принципи та завдання співробітництва сторін щодо здійснення інтеграції). Окрім цього, до безстрокових норм завдяки особливостям їх формування належать також звичаєві норми.

Строковими є норми, дія яких розрахована на визначений термін. Серед строкових норм треба розрізнити норми з опосередковано визначеним терміном дії та точно визначеним терміном такої дії. Ці останні у свою чергу поділяються на довгострокові,



які розраховані на 10–20 років (наприклад, норми Договору про заснування Європейського співтовариства, дія яких була обмежена рамками 12-літнього перехідного періоду); середньострокові, розраховані на 5–6 років (наприклад, норми Конвенції 1951 р. щодо постанов перехідного періоду, встановленого на 5 років); короткострокові, розраховані на 1–2 роки (наприклад, норми постанов, що ухвалюють кожен рік бюджет ЄС).

Відповідно до об'ємно-функціонального характеру своїх приписів правові норми, які регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, треба поділити на загальнорегулятивні та конкретні (індивідуальні).

До загальнорегулятивних належать норми багаторазової дії, покликані регулювати відносини в ситуаціях, що повторюються. Вони, як правило, є безстроковими або довгостроковими та діють аж до їх скасування Судом ЄС або анулювання за взаємною згодою (наприклад, більшість норм, що визначають правові засади діяльності інститутів Євросоюзу).

Конкретні або індивідуальні норми є нормами разової дії, для цього конкретного випадку. Вони, як правило, мають короткостроковий характер та припиняють свою дію після досягнення бажаного результату (наприклад, норми рішень Комісії, які дозволяють державі-члену запровадження запобіжних заходів у випадках важкого економічного стану).

Якщо загальнорегулятивні норми встановлюють загальні правила поведінки, якими сторони повинні керуватися при регулюванні взаємовідносин в якихось галузях, то конкретні норми визначають індивідуалізовані правила та обов'язки сторін для цього випадку.

Відповідно до засобів вираження нормативних приписів правових норм, які регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, серед них треба відрізнити однозначні, альтернативні, відсилочні та бланкетні норми.

До однозначних відносяться норми, приписи яких закріплюють кваліфікацію такого варіанта поведінки, що виключно вимагається (дозволяється або забороняється) чи є бажаним. Такими



нормами є багатосторонні та, як правило, безстрокові загально-регулятивні норми (наприклад, норми установчих договорів про ЄС).

До альтернативних відносяться норми, приписи яких надають Союзу або державам-членам право вибору одного з кількох варіантів поведінки, що в них указані, (наприклад, норми, що надають інститутам Євросоюзу право вибрати одну з форм постановов).

Відсилочні норми — це норми, приписи яких закріплюють лише загальний опис поведінки, що вимагається або є бажаною, але безпосередньо відсилають до конкретної угоди, звичаю, постанови інтеграційного об'єднання, норми національного права, де дається детальна кваліфікація такої поведінки. Такого роду норми забезпечують можливість використання раніше вироблених норм. Прикладами відсилочних норм можуть слугувати норми ст. 164 Договору про заснування Євратому, приписи якої відсилають до діючих у кожній державі-члені правових норм для здійснення примусового виконання рішень Комісії ЄС щодо накладання на підприємство грошових зобов'язань.

Бланкетні норми — це норми, приписи яких окрім загального опису поведінки, що вимагається або є бажаною, вмщують невідзначені вказівки на норми, які вже вироблені, можуть бути вироблені чи повинні бути вироблені з метою регламентації поведінки, що згадується у бланкетній нормі (наприклад, норми ст. 341 Договору про функціонування ЄС, якими передбачено, що: «Місцезнаходження інститутів Співтовариства визначається за спільною згодою урядів держав-членів»).

Класифікація норм відповідно до їх формально-юридичних ознак свідчить про різноманітність юридичних форм, що використовуються для регулювання інтеграційних процесів у рамках Євросоюзу.

IV. Класифікація норм відповідно до ступеня юридичної сили.

Метою всякої правової норми є регулювання діяльності суб'єктів права, орієнтація їх поведінки у напрямку, що вимагається або є бажаним. Як творці норм суб'єкти міжнародного права можуть надавати їм різну ступінь юридичної сили.



Залежно від ступеня юридичної сили правові норми, що регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, треба підрозділяти на імперативні та диспозитивні норми.

Імперативні норми є нормами, яким надається найбільш важливе значення і від яких суб'єкти не в змозі відступати ані у своїх взаємовідносинах, ані у нормах, що виробляються ними. Вони є критерієм оцінки юридичної чинності всіх інших норм і можуть бути відмінені лише наступною нормою, що має той самий характер. Прикладами таких норм є безумовно-обов'язкові норми загального порядку, що встановлюють умови функціонування внутрішнього ринку в рамках Євросоюзу (наприклад, норми ст. 26 Договору про функціонування ЄС).

Імперативні норми — це, як правило, договірні, загальні, безстрокові, однозначні норми.

Диспозитивні норми у своїй більшості є договірними, двосторонніми або груповими, строковими нормами, які повинні відповідати імперативним нормам і які припускають можливість інших варіантів поведінки, ніж це передбачено їх приписами (наприклад, норми, які дозволяють державам-членам за певних обставин відступати від положень установчих договорів). Якщо імперативні норми спрямовані на забезпечення розвитку інтеграції в цілому, то роль диспозитивних норм полягає у реалізації конкретних інтеграційних заходів з урахуванням їхньої специфіки.

Ступінь юридичної сили правових норм, які регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, може бути зумовлена не тільки їх змістом та наданими їм юридичними властивостями, але й характером та рівнем органів, що їх виробляють. Тому норми можна групувати залежно від ієрархії органів держави та органів інтеграційного об'єднання, яка обумовлена об'ємом компетенції цих органів. Оскільки вирішальна роль у здійсненні європейської інтеграції, яка проходить в рамках Євросоюзу, належить постановам інститутів Євросоюзу, то важливе значення тут має ієрархія норм інституційного механізму (наприклад, норми регламентів, які ухвалюються з метою здійснення делегованих чи виконавчих



повноважень, мають меншу юридичну силу, ніж норми однойменних актів, які приймаються на основі законодавчої процедури).

Від юридично обов'язкових норм треба відрізнити рекомендаційні норми, які хоча і не мають обов'язкової сили, проте входять до системи права Євросоюзу, тісно з нею пов'язані та відіграють важливу роль у механізмі правового регулювання інтеграційних процесів у рамках ЄС.

Рекомендаційні (факультативні) норми — це норми, приписи яких фіксують моделі доцільної поведінки, що є бажаними, а не юридично обов'язковими. Тому приписам рекомендаційних норм притаманний не облігаторний, а факультативний характер.

Особливість рекомендаційних норм виявляється у тому, що держави-члени або органи Євросоюзу, яким вони адресовані, мають право, але не обов'язок, діяти відповідно до приписів таких норм.

У рамках Євросоюзу практика вироблення рекомендаційних норм отримала широке розповсюдження. Вони відіграють значну роль у справі прискорення процесів європейської інтеграції та забезпечення однакового застосування норм права Євросоюзу. На перших етапах розвитку європейських співтовариств вони «увальювались» у галузі митного роззброєння держав-членів під час реалізації постанов про перехідний період.

Засобами фіксації рекомендаційних норм є висновки і рекомендації, які можуть ухвалювати Рада або Комісія.

V. Класифікація норм права Євросоюзу відповідно до змісту їхніх приписів та властивостей їхніх регулятивних функцій.

Беручи до уваги зміст норм, що аналізується, і який відбивається у характері закріплених у них прав та обов'язків, їх треба поділити на дві загальні категорії: матеріальні правові норми та процесуальні правові норми.

Матеріальні правові норми складають основу договірної та інституційної механізмів європейської інтеграції, що здійснюється в рамках Євросоюзу. Однак для нормального функціонування цих механізмів одних тільки матеріальних норм недостатньо. Необхідними є ще процесуальні норми, які є юридико-тех-



нічним засобом приведення їх у дію. За допомогою процесуальних норм упорядковується процес створення та реалізації матеріальних норм і, таким чином, забезпечується функціонування договірного та інституційного механізмів інтеграції.

Залежно від властивостей їх регулятивних функцій матеріальні норми треба підрозділяти на три типи норм: визначальні, охоронні та компенсаційні, а процесуальні норми — на чотири типи норм: організаційні, процедурні, протокольні та церемоніальні.

Типи матеріальних норм відповідають таким основним характеристикам.

Визначальні норми встановлюють моделі поведінки взаємодіючих суб'єктів в умовах відсутності правопорушень. Вони фіксуються у всіх джерелах права Євросоюзу.

Охоронні норми визначають моделі поведінки суб'єктів в умовах порушення ними встановленого правопорядку та покликані регулювати увесь комплекс правовідносин, спрямованих на поновлення порушеного правопорядку. Вони встановлюють режим відповідальності суб'єктів права Євросоюзу за допущені правопорушення, який передбачає відшкодування матеріальної та нематеріальної шкоди суб'єктом-правопорушником (наприклад, норми регламентів Комісії ЄС, що стосуються визначення поведінки держав у випадку порушення правил конкуренції).

Компенсаційні норми визначають моделі поведінки, необхідні для регулювання особливих комплексів відносин, що породжуються подіями надзвичайного характеру, які викликає аварія джерела підвищеної відповідальності (атомні електростанції, танкери тощо) і які, всупереч волі суб'єктів права Євросоюзу, причетних до оперування з ними, спричиняють матеріальну шкоду іншим суб'єктам цього права.

Типи процесуальних норм права Євросоюзу мають свої характеристики.

Організаційні норми — це норми, які покликані забезпечувати відкриття консультацій та переговорів, скликання конференцій та сесій органів Євросоюзу (вони визначають дату, терміни та



місце консультацій, порядок денний, програму, а також імплементацію ухвалених актів).

Процедурні норми — це норми, які регламентують порядок ведення переговорів, роботи сесій органів Євросоюзу. До них відносяться норми, що встановлюють регламент засідань, повноваження посадових осіб, робочі та офіційні мови тощо.

Протокольні норми — це норми, що визначають офіційний порядок відносин з представниками держав та інтеграційного об'єднання відповідно до їх офіційного статусу впродовж міждержавних зустрічей, переговорів тощо (вони встановлюють порядок розміщення делегатів, правила відносно офіційного та приватного листування тощо).

Церемоніальні норми — це норми, що регулюють ритуал ушанування та виявлення уваги до офіційних представників держав-членів та інститутів Євросоюзу під час відкриття та завершення переговорів, сесій органів європейських інтеграційних об'єднань.

VI. Класифікація норм щодо організаційно-цільової спрямованості та особливостей їх регулюючого впливу.

З огляду на організаційно-цільову направленість норм та особливостей їх регулюючого впливу, можна здійснити внутрішньотиповий поділ матеріальних та процесуальних норм на види, визначивши характерні особливості кожного з цих видів норм права Євросоюзу.

Залежно від організаційно-цільової направленості їх приписів та особливостей їх регулюючого впливу серед визначальних норм треба виділити: а) норми-принципи; б) норми-програми; в) норми-плани; г) оперативні норми.

Норми-принципи встановлюють загальний правовий режим досліджуваного типу європейської інтеграції та її організаційно-правові основи.

Залежно від об'єкта регулювання серед норм-принципів треба виділити універсальні принципи, які охоплюють своєю дією всі сфери інтеграційних відносин держав-членів Євросоюзу (наприклад, принципи, зазначені у статтях 4 та 5 Договору про Євросоюз), та спеціальні принципи, покликані регулювати відносини в спеціальних галузях (наприклад, принципи Хартії Європейського



союзу про основні права у редакції 2007 р.). Норми-принципи є, як правило, договірними, багатосторонніми, безстроковими, загальнорегулятивними, імперативними нормами, що мають вищу юридичну силу.

Зазначимо, що норми-принципи права Євросоюзу не є чисто декларативними положеннями. Посилання на сприяння гармонійному та збалансованому розвитку економічної діяльності ЄС, високому рівню зайнятості та соціальному захисту, рівності між чоловіками та жінками, стійкому та безінфляційному зростанню, досягненню високого рівня конкурентоспроможності та зближення економічних показників, захисту та поліпшенню стану навколишнього середовища, підвищенню життєвого рівня та якості життя, економічній та соціальній інтеграції, а також солідарності держав-членів тощо, підтверджуються у нормах, які регулюють функціонування організаційно-правового механізму європейської інтеграції.

Норми-програми визначають напрямок розвитку та цілі процесів інтеграції, здійснюваної в рамках Євросоюзу (наприклад, норми ст. 3 Договору про ЄС). Як правило, ці норми є договірними довгостроковими нормами загальнорегулятивної дії. За своєю юридичною силою норми-програми можуть бути імперативними та факультативними (рекомендаційними).

Норми-плани спрямовані на реалізацію програмних норм у процесі здійснення європейської інтеграції. Вони є засобом поетапного виконання приписів правових актів, які вміщують програмні норми (наприклад, ст. 312 Договору про функціонування ЄС щодо багаторічного фінансового рамкового плану стосовно упорядкування видатків Союзу).

Оперативні норми забезпечують безпосереднє виконання запрограмованих та запланованих інтеграційних заходів. Це найбільш чисельний різновид норм, що регулюють процеси інтеграції в рамках Євросоюзу.

Варто підкреслити, що завдяки притаманній процесові європейської інтеграції орієнтації на створення спільного ринку шляхом мінімального втручання у розвиток ринкових відносин з боку



держав-членів та інститутів ЄС, число норм-програм та норм-планів відносно невелике. Тут основну роль в регулюванні інтеграційних процесів відіграють оперативні норми. Саме ж програмування є насамперед засобом координації економічної політики, а не економічної діяльності суб'єктів господарювання. Воно має переважно індикативний характер та охоплює лише ту частину галузей співробітництва, яка регулюється державами та Євросоюзом.

Серед матеріальних та процесуальних норм треба виділити уніфікаційні норми. Вони встановлюють однакові моделі регулювання суспільних відносин у рамках Євросоюзу. Уніфікаційні норми адресуються насамперед державам-членам та їх фізичним та юридичним особам. Разом з тим, значна частина приписів таких норм може бути спрямована на встановлення прав та обов'язків внутрішньодержавних суб'єктів, тобто фізичних та юридичних осіб, шляхом покладення зобов'язань на держави-члени щодо забезпечення однакового змісту норм свого національного права, які регулюють відносини між цими суб'єктами. Прикладами уніфікаційних норм є норми регламентів та багатьох директив ЄС, конвенцій про усунення подвійного оподаткування, про взаємне визнання товариств та юридичних осіб, про збереження статусу юридичної особи у випадку зміни країни-місцез перебування.

Своєрідним різновидом уніфікаційних норм є норми визначення. Як елемент юридичної техніки вони, разом з тим, виступають засобом однакового розуміння сторонами змісту правового документа, що є дуже важливим для його правильного застосування. Прикладами норм-визначень виступають деякі норми установчих договорів. Зокрема, ст. 54 Договору про функціонування ЄС дає визначення термінів «компанія» та «фірма», ст. 196 Договору про заснування Євратому — термінів «особа» та «підприємство».

VII. Класифікація норм за методами та способами здійснення їхніх приписів.

Залежно від методів та способів здійснення (імплементатії) приписів норм, що регулюють інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу, їх треба підрозділяти на норми прямої дії; норми, які



потребують національно-правової імплементації; норми, які вимагають міжнародно-правової імплементації, та норми, які забезпечують імплементацію присів права Євросоюзу.

Норми прямої дії є характерною ознакою права Євросоюзу. Вони згадуються в статтях установчих договорів про ЄС, де визначаються види актів, які ухвалюють інститути Євросоюзу, і де, зокрема, вказується на те, що регламенти мають пряму дію в усіх державах-членах Євросоюзу (ст. 288 Договору про функціонування ЄС). Завдяки практиці Суду ЄС як такими, що закріплюють норми прямої дії визнані також певні положення Договору про заснування ЄС (статті 28, 30, 34,63), деяких директив, міжнародних угод ЄС та актів органів асоціацій з Союзом.

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

Юридичними засадами для застосування норм прямої дії в державах-членах Євросоюзу виступають акти державної влади країн-членів про ратифікацію або схвалення установчих договорів про ЄС, акти про приєднання країн до Союзу тощо. Їх можна розглядати як генеральні трансформаційні акти. Однак на практиці норми прямої дії після свого ухвалення інститутами Союзу діють на територіях держав-членів у кожному конкретному випадку ніби автоматично, не вимагаючи санкціонування з боку національних властей.

Що стосується доктрини, то в ній під нормами прямої дії розуміються норми, які проникають у внутрішні правопорядки держав-членів Євросоюзу без ухвалення спеціальних актів з їх імплементації органами виконавчої або законодавчої влади цих держав.

Норми прямої дії складають значну частину норм права Євросоюзу. Їх існування означає закріплення в практиці Євросоюзу ідеї наднаціональності, оскільки держави-члени ЄС і, насамперед, національні парламенти, обмежуються у своїх можливостях самостійно вирішувати питання стосовно способів здійснення приписів права Євросоюзу на національній території.



Формами фіксації норм прямої дії є Договір про функціонування ЄС, регламенти, певні директиви та рішення Ради, міжнародні угоди Союзу, акти органів асоціації.

Норми, що потребують національно-правової імплементації, є нормами, які реалізуються кожною державою-членом Євросоюзу на національному рівні.

Приписи таких норм після набрання ними чинності та опублікування вимагають покладання певних обов'язків на органи держави, а, отже, й ухвалення необхідних внутрішніх правових актів та/або адміністративно-розпорядчих заходів для їхнього застосування. Найчастіше формою фіксації таких норм є директиви Ради та Комісії.

Норми, які вимагають міжнародно-правової імплементації — це норми, які після набрання ними чинності для свого здійснення, вимагають від держав-членів, інститутів Євросоюзу вироблення відповідних правових актів. Специфіка застосування таких норм полягає у тому, що у подібних випадках засобом нормозастосування завжди є міжнародна нормотворчість.

Треба підкреслити, що бажання регулювати інтеграційні процеси в рамках Євросоюзу наднаціональній основі, зумовлює існування в системі права ЄС порівняно незначної кількості норм, що вимагають міжнародно-правової імплементації.

Серед групи норм, що забезпечують імплементацію норм права Євросоюзу, залежно від способу їх здійснення, необхідно розрізняти контрольно-коригуючі та виконавчі норми.

Контрольно-коригуючі норми — це норми, приписи яких надають повноваження органам Євросоюзу здійснювати контроль за процесом виконання суб'єктами права ЄС своїх зобов'язань та, у разі необхідності, направляти державам-членам або їх фізичним та юридичним особам відповідні постанови.

Прикладами таких норм є норми ст. 105 Договору про функціонування ЄС, яка надає Комісії повноваження щодо спостереження за дотриманням правил конкуренції та ухвалення постанов, що адресуються державам-членам та стосуються прийняття необхідних заходів для виправлення стану.



Наділення інститутів Євросоюзу широкими повноваженнями у сфері контролю за виконанням приписів права ЄС є також проявом наднаціональності в діяльності об'єднання, оскільки постанови, які виносяться у зв'язку з цим компетентними органами Євросоюзу, зобов'язують держави-члени без їх попередньої згоди на підставі одностороннього акта об'єднання. Тим самим обмежується суверенітет держав-членів Євросоюзу.

Виконавчі норми — це процесуальні норми, які застосовуються при врегулюванні проблем, пов'язаних з реалізацією права Євросоюзу на міждержавному рівні та у внутрішніх правопорядках держав-членів. До них належать, зокрема, норми, які регулюють питання тлумачення норм, перебігу виконання їх окремих пунктів, внесення змін або доповнень до старих норм тощо.

Виконавчими нормами є, як правило, норми добровільного виконання, до яких відносяться вже згадані раніше організаційні, процедурні, протокольні та церемоніальні норми.

У межах виконавчих норм особливе місце займають юдикаційні норми. Вони покликані забезпечувати за допомогою Суду ЄС або Комісії примусове виконання правових норм у випадку порушення одним з суб'єктів прав Євросоюзу своїх зобов'язань. Прикладами юдикаційних норм є норми відповідних статей установчих договорів, які встановлюють процедуру врегулювання суперечок між інститутами Союзу, між інститутами та державами-членами, а також між цими останніми щодо виконання положень вказаних договорів-статутів (норми статей 258–259 Договору про функціонування ЄС).

Існування юдикаційних процесуальних норм віддзеркалює специфіку правового регулювання в системі Євросоюзу. Необхідність у таких нормах викликана спробами забезпечити виконання суб'єктами права Євросоюзу своїх зобов'язань за допомогою наднаціональних органів.

Необхідно зазначити, що в цілому, для правового регулювання інтеграційних процесів у рамках Євросоюзу характерним є превалювання норм, здійснюваних за допомогою інституційного



механізму ЄС, що є ще одним проявом відміченої раніше тенденції до обмеження самостійності держав-членів.

Таким чином, класифікація норм права Євросоюзу дозволяє глибше зрозуміти закономірності побудови та функціонування всієї системи цих норм, а також роль кожної з класифікованих груп норм у регулюванні інтеграційних процесів у рамках Євросоюзу. Вона може допомогти подальшому вивченню особливостей правового регулювання відносин, що складаються у зв'язку зі здійсненням цього типу інтеграції як між Євросоюзом та державами-членами, так і між ЄС та іншими суб'єктами міжнародного права.

2.2. Правова природа Європейського союзу та його правової системи

Особливості Європейського союзу та його правової системи не могли не позначитися на доктринальних підходах до визначення природи ЄС та його права. Уже під час становлення європейських співтовариств у доктрині виникли три основні концепції правової природи права європейських інтеграційних об'єднань, які й досі залишаються найбільш впливовими. До них належать концепція європейських співтовариств як федерації, міжнародної регіональної організації та об'єднання особливого характеру (*sui generis*) з автономним правопорядком.

Концепція федеративної природи європейських інтеграційних об'єднань виникла ще у 50-ті роки минулого століття. До кола юристів, які її відстоюють належать Л. Карту, Н. Каталано, Ф. Карді, Д. Сидянські тощо. Серед українських юристів-міжнародників концепцію європейських співтовариств як специфічного утворення, яке еволюціонує у бік створення федерації, обґрунтовує В. Василенко. Вони вважають, що європейські співтовариства мають основні ознаки державно-подібних утворень федерального типу. Для обґрунтування свого підходу «федералісти», як правило, висувають як основні аргументи наднаціональний характер інститутів європейських співтовариств, конститу-



ційну природу установчих договорів про європейські інтеграційні об'єднання, формування засад співробітництва федерального характеру між інститутами співтовариств та національними суверенітетами. На думку В. Василенка, європейським співтовариствам притаманна наднаціональність, концептуальною основою якої є федералістська ідея. Серед ознак наднаціональності В. Василенко виділяє такі.

Володіння органами співтовариств виключною компетенцією у сферах, які визначені в установчих актах і які раніше відносились до суверенних прерогатив держав-членів.

Правоздатність головного представницького органу співтовариств, в якому держави-члени мають нерівну кількість голосів, розширювати їхню компетенцію.

Право органів співтовариств, діючих у рамках своєї компетенції, зобов'язувати своїх членів без їхньої згоди та супроти їхньої згоди шляхом ухвалення обов'язкових постанов більшостю голосів.

Право органів співтовариств, діючих у рамках своєї компетенції, укладати від імені співтовариств договори з третіми державами, які є обов'язковими для держав-членів.

Право органів співтовариств, діючих 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, які складаються з міжнародних чиновників, повноваженнями ухвалювати обов'язкові для держав-членів постанови, які стосуються суттєвих питань та 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 та країни Бенілюксу, що виступали за перетворення Євросоюзу в державно-подібне утворення шляхом ухвалення європейської конституції, яка б заміни-



ла установчі договори про створення європейських інтеграційних об'єднань.

Концепцію міжнародно-правового характеру європейських співтовариств та Європейського союзу відстоюють такі юристи, як А. Фердрос, Г. Шермерс, Н. Блокер, П. Хей, П. Кептейн, І. Зайдль-Хохенвельдерн, Ж. Булюї, Д. Уайет, О. Шпірман та інші. Виступаючи з критикою «федералістів» та прибічників концепції особливого характеру європейських співтовариств та Євросоюзу, прибічники цієї концепції, відповідно до якої ці інтеграційні об'єднання відносяться до регіональних міжнародних об'єднань, висувають цілу 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 розповсюджують свою дію норми права міжнародних договорів. На їхню думку, сам факт визначення права Євросоюзу як окремої системи правових норм, зовсім не означає автоматично, що воно функціонує незалежно від міжнародного права. Правопорядок Євросоюзу бере свій початок від міжнародного публічного права. Право Євросоюзу і право міжнародне мають багато спільного. Їхні норми регулюють насамперед відносини між суверенними державами. Держави-члени, які є «батьками» установчих договорів, вели переговори, підписували та ратифіковували усі міжнародні договори, які заклали правові засади діяльності європейських інтеграційних об'єднань. Створені на основі установчих договорів європейські інтеграційні об'єднання мають міжнародну правосуб'єктність (окрім Євросоюзу), їхня компетенція не дозволяє їм ліквідувати свою залежність від держав-засновниць, які за згодою можуть змінювати правовий статус та правоздатність об'єднань, тобто 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, а Євросоюз воліє до «ще більш тісного союзу народів Європи» (ст. 1 Договору про Євросоюз), не міняє докорінно того, що його держави-члени продовжують відповідати усім критеріям



незалежних держав і залишаються визнаними як такі іншими суб'єктами міжнародного права.

Вони також 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 ззовні 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 переважній більшості сучасних міжнародних організацій, зокрема 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 Комісію зобов'язання забезпечувати застосування положень базового договору та заходів, здійснюваних інститутами Співтовариства на їхнє 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 й Європол. Зокрема, у сфері охорони порядку для цієї структури було полегшено координацію щодо здійснення конкретних розслідувань, які проводять компетентні органи держав-членів, зокрема 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.

Концепцію особливого характеру Європейського союзу відстоюють такі юристи, як Г. Йеніке, П. Пескатор, Д. Лазок, І. Бридж, Х. Шлохауер, Х. Іпсен, А. Татам, П. Фішер та інші. Серед українських вчених цю концепцію підтримують В. Ф. Опришко та М. Микієвич. Порівнюючи Євросоюз та європейські співтовариства з міжнародними організаціями, вони зосереджують головну увагу на існуючих відмінностях між ними. Прибічники концепції особливого характеру Євросоюзу зазвичай посиляються на такий аргумент, як передача державами-членами частини своїх повноважень інститутам інтеграційного об'єднання. З цим пов'язано визнання примату норм права Євросоюзу над нормами 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 їхню думку, 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 наступного ухвалення, не використовується в міжнародних організаціях. Крім того, на відміну від



переговорів з метою укладання міжнародних угод, які, зазвичай є конфіденційними, процес підготовки рішень в 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 внутрішніх правопорядках держави забезпечують фактично самостійно 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, яку 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 цим договором. Подібні заходи мають сприяти розв'язанню основних завдань Співтовариства.

Треба утримуватись від будь-яких заходів, що можуть протидіяти досягненню цілей цього 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 (справа 265/78 Н. Ferweda B. V. [1980]).

В інших положеннях установчих договорів, на які у зв'язку з цим зазвичай робляться посилання, 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 способів інших, 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).

Необхідно 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.

Основоположне значення мало у зв'язку з цим рішення у справі 6/64 Costa v. ENEL [1964]. У ньому для обґрунтування ідеї примату Суд ЄС посилався на пряму дію деяких положень права Євросоюзу. Він зазначив: «Рецепція в межах кожної з держав-членів положень, які беруть своє походження від співтовариств й особливо від умов та духу договорів, має своїм наслідком неможливість для держав-членів надавати пріоритет одностороннім та наступним заходам перед правопорядком, схваленим ними на



засадах взаємності... Обов'язки, взяті відповідно до договору, який заснував Європейське співтовариство, не мали б безумовного характеру, якби на них могли б впливати наступні законодавчі акти тих, хто підписав договір. Перевага права співтовариств підтверджується ст. 189 (зараз — ст. 288), яка приписує, щоб регламенти Співтовариства мали обов'язкове значення та прямо застосовувались у кожній державі-члені. Треба відмітити, що це положення, яке не визнає жодних застережень, було б повністю нечинним, якби держава-член могла б у односторонньому порядку анулювати його ціль за допомогою права, яке суперечить приписам Співтовариства. З усіх цих зауважень випливає, що правам, створеним договором, завдяки їх специфічній природі походження не може юридично протиставлятися національне право, яким би воно не було, без того, щоб вони не втрачали власного характеру від співтовариства, та без того, щоб не підривалася юридична основа співтовариства. Передача державами-членами від свого національного порядку на користь співтовариства прав та обов'язків, які виникають з договору, вносить цим певне обмеження їх суверенних прав, унаслідок чого таке одностороннє право, несумісне з цілями Співтовариства, не може отримати пріоритет».

Основний висновок Суду ЄС щодо незастосування національного права, яке суперечить праву співтовариства, був розвинутий у рішенні у справі 106/77 *Simmental* [1978]. Відтепер держави-члени повинні були також утримуватись від прийняття національних правових актів, які суперечать праву Співтовариства.

Ці рішення створили доктринальні засади для багатьох наступних рішень Суду ЄС, на нього неодноразово посилались національні суди держав-членів для обґрунтування примату права Євросоюзу.

Примат права Євросоюзу базується також на відповідних положеннях національних конституцій держав-членів ЄС (статті 63, 66, 67 Конституції Голландії, ст. 55 Конституції Франції, ст. 11 Конституції Італії, ст. 25 (а) Конституції Бельгії, ст. 24.1 Основного Закону ФРН, ст. 20 Конституції Данії тощо).



Доктрина прямої дії положень права Євросоюзу є також насамперед результатом практики Суду ЄС. При визначенні прямої дії положень права Євросоюзу Суд ЄС безумовно враховував той факт, що в установчих договорах йдеться тільки про пряму дію регламентів інститутів ЄС (ст. 288 Договору про функціонування ЄС). Проте, спираючись на телеологічний підхід до тлумачення права Євросоюзу, продиктований необхідністю забезпечення виконання цілей установчих договорів про ЄС, Суд ЄС зробив пряму дію одним із ключових елементів усього правопорядку Євросоюзу.

Пряма дія вперше була обґрунтована у рішенні Суду ЄС у справі 26/62 *Van Gend en Loos* [1963]. Суд заявив: «Беручи до уваги, що мета Договору, який заснував спільний ринок, і функціонування якого безпосередньо торкається громадян Співтовариства, передбачає, що цей договір є чимось більшим, ніж угода, яка встановлює взаємні обов'язки між державами-учасниками; що, окрім цього, роль Суду в межах ст. 177 (зараз — ст. 259), ціллю якої є забезпечення єдиного тлумачення договору національними органами правосуддя, підтверджує, що держави визнали за правом співтовариств компетенцію, на яку можуть посилатися їхні громадяни перед органами національного правосуддя; так, з цього випливає, що Співтовариство засновує новий правопорядок міжнародного права, на користь якого держави обмежили, хоч тільки у певних галузях, свої суверенні права, і суб'єктами якого є не тільки держави-члени, але й у рівній мірі їхні громадяни. Тому право Співтовариства, яке є незалежним від національного законодавства і накладає певні обов'язки на кожного громадянина, повинно наділяти його й правами. Такі права виникають не лише тоді, коли на них чітко вказано у договорі, але й випливають з однозначних зобов'язань, що покладаються договором на кожну особу зокрема та на країни-члени і органи Співтовариства; що в ст. 12 (зараз — ст. 30) сформульована чітка та необмежена заборона, зобов'язання не вдаватися до певних дій, проте утримуватись від них. До того ж ці зобов'язання не обмежені також застереженнями з боку держав, які б ставили їхне



виконання в залежність від внутрішнього правового акту. Тому вміщена у ст. 12 заборона за своїм характером найліпше всього придатна для встановлення прямої дії у правових відносинах між державами-членами та кожною окремо взятою особою, яка підпадає під дію закріпленої у ній норми».

Суд ЄС визначив також критерії щодо норм прямої дії права Євросоюзу. Такі норми повинні містити чіткі та однозначні зобов'язання; бути вичерпними, тобто не вимагати додаткових актів з їхньої імплементації; не обумовлюватися застереженнями з боку держав (справа C-128/92 *H. J. Banks & Co. Ltd.* [1994]).

Враховуючи ці критерії, Суд ЄС у подальшому послідовно поширив концепцію прямої дії на деякі інші статті установчих договорів (наприклад, статті 34 (колишня ст. 30), 45 (колишня ст. 48), 63 (колишня ст. 73(b)), 101 (колишня ст. 85), 102 (колишня ст. 86), 110 (колишня ст. 95), 157 (колишня ст. 119) Договору про заснування ЄС тощо); більшість рішень (справа *Grad* [1970]); директиви, які не були належним чином імплементовані після закінчення встановленого терміну (справа C-208/90 *Emmott* [1991], положення міжнародних договорів, укладених з країнами-нечленами (справа 104/81 *Kupferberg* [1982]); постанови органів асоціацій (справа C-192/89 *Sevince* [1990]).

Необхідно звернути увагу, що між цими групами норм прямої дії існує певна різниця. Положення регламентів, установчих договорів та деяких рішень мають повну пряму дію, що знаходить свій вираз у їхній здатності регулювати відносини як між державами та їхніми фізичними та юридичними особами (так звана «вертикальна пряма дія»), так й між самими останніми (так звана «горизонтальна пряма дія»). Положення директив, рішень, що адресуються державам-членам, а також міжнародних угод та постанов органів асоціації мають тільки часткову пряму дію, що знаходить свій прояв у їхній здатності регулювати відносини тільки між державами та їхніми фізичними та юридичними особами (так звана «вертикальна пряма дія»). Все це позначається на визначенні кола тих, до кого можна вчиняти позов у судах. У випадку горизонтальної прямої дії фізичні та юридичні особи можуть посилатися на



положення права Євросоюзу в судовому процесі проти інших фізичних та юридичних осіб, а у випадку вертикальної прямої — тільки проти держав-членів.

Проте, незалежно від форми фіксації норм кінцевою інстанцією, яка встановлює, які з приписів права Євросоюзу мають характер прямої дії, а які ні, є Суд ЄС як орган, наділений компетенцією на офіційне тлумачення норм права Євросоюзу.

Варто зауважити, що країни-члени достатньо обережно підходять до визнання прямої дії деяких положень права Євросоюзу і, особливо, директив, про що свідчить судова практика багатьох із них.

Пряма дія норм права європейських співтовариств та його примат над внутрішнім правом держав-членів стали основою для обґрунтування Судом ЄС концепції права Євросоюзу як нового (автономного) правопорядку. Найбільш важливим у цьому плані є рішення Суду ЄС, ухвалене у 1964 р. у справі 6/64 *Costa v. ENEL* [1964]. Бажаючи відокремити право ЄС від інших систем права Суд, зокрема, заявив: «На відміну від звичайних міжнародних договорів, Договір про заснування ЄЕС створив свою власну систему права, яка після набуття чинності договором стала інтегрованою частиною систем права держав-членів і яку їхні суди зобов'язані застосовувати» (справа 6/64 *Costa v. ENEL* [1964]).

Суд ЄС також підкреслив, що «Договір (про заснування Європейського співтовариства) не обмежується створенням взаємних зобов'язань між різними фізичними та юридичними особами, яких він стосується, проте встановлює новий правопорядок, що регулює повноваження, права та обов'язки згаданих осіб, а також визначає необхідні процедури щодо визнання та покарання за його порушення» (справи 90, 91/63 *Commission v. Luxemburg and Belgium* [1964]).

У своїх більш пізніх рішеннях Суд ЄС, хоча вже не протиставляв право Євросоюзу міжнародному праву, проте продовжував дотримуватися цієї концепції.

Таким чином, пріоритет права Євросоюзу означає, що будь-які акти законодавчої, виконавчої або судової влади держав-членів, включаючи й положення національних конституцій, прийняті як



до вступу в дію положень права Євросоюзу, так й ті, що можуть бути прийняті пізніше, не повинні застосовуватись, якщо вони суперечать положенням права Євросоюзу.

Пряма дія норм права Євросоюзу в національних правопорядках держав-членів означає, що положення права Євросоюзу можуть застосовуватися у національних судах водночас з положеннями внутрішнього права під час розгляду судових справ.

Окрім цього органи Євросоюзу, або, як їх називають в установчих документах, інститути Євросоюзу, мають компетенцію набагато ширшу, ніж відповідні структурні підрозділи міжнародних міжурядових організацій. Тому їх часто характеризують як наднаціональні. Їхні рішення є обов'язковими не тільки для держав-членів Євросоюзу, а й для усіх національних установ цих держав, а також для їх фізичних та юридичних осіб.

На наш погляд, Європейський союз має особливу правову природу, яка відрізняє його як від міжнародних міжурядових організацій, так і від держав. На сучасному етапі свого розвитку Євросоюз є міждержавним об'єднанням, яке поєднує риси міжнародної міжурядової організації з рисами державно-подібного утворення. За своєю юридичною природою право Євросоюзу становить особливу, третю систему права, яка діє поряд з міжнародним та внутрішнім правом. Право Євросоюзу має пріоритет порівняно з внутрішнім правом держав-членів, а деякі його норми мають пряму дію у внутрішніх правопорядках цих держав. Усе це надає праву Євросоюзу особливий характер, що відрізняє його як від права міжнародного, так і від права внутрішнього.

Допускається, однак, що питання про юридичну природу Європейського союзу та його правової системи остаточно вирішить подальший розвиток правового співробітництва держав-членів ЄС.

2.3. Суб'єкти права Європейського союзу

До суб'єктів права Європейського союзу належать учасники інтеграційних відносин, які є носіями прав і обов'язків, що безпосередньо впливають з правопорядку Євросоюзу. Всі суб'єкти



права Євросоюзу здатні реалізовувати свої права та обов'язки шляхом прямої участі в інтеграційних відносинах. З іншого боку, їхня діяльність підпорядковується правопорядку Євросоюзу.

У інтеграційних відносинах, які регулюються правом Євросоюзу, суб'єкти цього права беруть участь або безпосередньо (фізичні та юридичні особи), або через уповноважені ними органи (держави-члени та ЄС).

Хоча суб'єкти права Євросоюзу не є ідентичними з точки зору їхньої правової природи, їх не поділяють на якісь категорії. Тобто в праві Євросоюзу не має поділу суб'єктів залежно від їхньої правової природи та походження на первинні і вторинні, який, наприклад, існує у міжнародному публічному праві.

Коло суб'єктів права Європейського союзу визначають Договори про Євросоюз та функціонування Євросоюзу, рішення Суду ЄС.

Багато положень Договору про функціонування ЄС мають своїми адресатами держави-члени, Союз, фізичні та юридичні особи. Це стосується, насамперед, положень статей 28–66 Договору про функціонування ЄС, які регулюють основні свободи спільного ринку і закріплюють права і обов'язки усіх суб'єктів права Євросоюзу. При цьому положення статей 28, 30, 45, 63 мають пряму дію.

Статті 258, 259, 260, 263, 265, 266 Договору про функціонування ЄС встановлюють умови звернень з позовами до Суду ЄС інститутів ЄС, держав-членів, фізичних і юридичних осіб. Таким чином, усі вони отримують відповідні права і обов'язки і можуть реалізувати свою правосуб'єктність шляхом звернення до Суду ЄС.

Передбачені у ст. 288 Договору про функціонування ЄС постанови інститутів ЄС — регламенти, директиви, рішення, — можуть створювати права і обов'язки для усіх суб'єктів права Євросоюзу.

Інші положення Договору про заснування ЄС стосуються переважно держав-членів та Співтовариства.

Статті 47 Договору про ЄС та ст. 335 Договору про функціонування ЄС визначають правосуб'єктність Союзу. Зокрема, ст. 47 виголошує, що Союз має правосуб'єктність. А у ст. 335 говориться



про те, що у кожній з держав-членів Співтовариство користується найширшою правоздатністю, якою користуються юридичні особи згідно із національними законодавствами; воно може, зокрема, придбавати чи відчужувати рухоме або нерухоме майно, виступати стороною в судових слуханнях.

Про суб'єктів права Європейського союзу йшлося й в рішеннях Суду ЄС. У своєму рішенні у справі 26/62 Van Gend en Loos [1963] Суд ЄС зазначив, що право ЄС є особливим правопорядком, оскільки його суб'єктами в рівній мірі є держави-члени та їх громадяни, а також ЄС.

Таким чином, суб'єктами права Європейського союзу є держави-члени, Союз, фізичні й юридичні особи.

2.4. Джерела права Європейського союзу

Джерелами права Євросоюзу є форми фіксації норм, що регулюють відносини інтеграції в рамках цього об'єднання.

Основними джерелами права Євросоюзу є:

- Договір про Євросоюз (змінений і доповнений Маастрихтський договір про Європейський союз 1992 р.); Договір про функціонування Євросоюзу (змінений і доповнений Римський договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р.); Хартія Європейського союзу про основні права 2000 р.
- міжнародні угоди, укладені під час імплементації положень установчих документів;
 - цінності;
 - міжнародні звичаї, що склалися в процесі діяльності Євросоюзу;
- міжнародні угоди, укладені компетентними структурами ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права;
- акти інститутів Євросоюзу зобов'язального характеру у формі регламентів, директив, рішень, конвенцій, актів представників держав-членів, що засідають у Раді Євросоюзу тощо;
- принципи права;



- рішення органів співробітництва зобов'язального характеру, створених на основі міжнародних угод Співтовариства.

Допоміжними джерелами права Євросоюзу є:

- акти інститутів Євросоюзу рекомендаційного характеру у формі висновків, рекомендацій, кваліфікованих думок, декларацій тощо;
- рекомендаційні акти органів співробітництва, створених у рамках міжнародних договорів між ЄС і третіми країнами;
- рішення Суду ЄС;
- доктрина.

Основні джерела складають основу матеріального і процесуального права Євросоюзу.

Переважає більшість основних джерел права Євросоюзу є писаними. Це стосується установчих договорів, міжнародних угод між державами-членами, укладених з метою імплементації установчих договорів, міжнародних угод ЄС з третіми країнами і міжнародними організаціями, актів інститутів Євросоюзу зобов'язального характеру у формі регламентів, директив, рішень, конвенцій, актів представників держав-членів, що засідають у Раді Євросоюзу, рішень органів співробітництва зобов'язального характеру, створених на основі міжнародних угод ЄС.

Як правило усі писані джерела права Євросоюзу публікуються у Офіційному віснику Європейського союзу. Міжнародні угоди ЄС з третіми країнами і міжнародними організаціями публікуються як додаток до актів (регламентів), за допомогою яких вони ухвалюються Радою.

До неписаних основних джерел права Євросоюзу відносяться звичаї та принципи права.

Серед джерел права ЄС установчий характер мають Лісабонський договір про Євросоюз і Договір про функціонування Євросоюзу (далі — ДФЕС). Обидва установчі договори змінюють і доповнюють Маастрихтський договір про Євросоюз 1992 р. і Римський договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р. Лісабонські договори становлять основу для діяльності ЄС (ст. 1 Договору про Євросоюз).



Хартія Євросоюзу про основні права у редакції 2007 р. теж відноситься до основоположних документів ЄС і має таку саму юридичну силу як і Лісабонські договори.

Римський договір про заснування Євратому був виключений з установчих договорів про ЄС.

Міжнародні угоди, що склалися під час імплементації установчих договорів, включають угоди між державами-членами та між-інституційні угоди, передбачені ст. 295 ДФЄС.

Цінності Союзу містять моральні засади сучасного етапу розвитку суспільства держав-членів, на яких базується ЄС. До них відносяться повага до людської особистості, свобода, демократія, рівність, правова держава, дотримання прав людини, дотримання прав осіб, які належать до меншин, плюралізм, недискримінація, терпимість, справедливість, солідарність, рівність чоловіків та жінок (ст. 2 ДЄС).

Недотримання цінностей Союзу державою-членом може мати наслідком застосування до неї санкцій (ст. 7 ДЄС). Держави, що бажають вступити до ЄС, мають поважати цінності Союзу і взяти на себе зобов'язання запроваджувати їх у життя (ст. 49 ДЄС).

Міжнародні звичаї, що виникли у процесі діяльності Євросоюзу, застосовуються для заповнення прогалін у праві ЄС і для його подальшого розвитку. Однак роль звичаїв у правовому регулюванні процесів європейської інтеграції є дуже обмеженою. За час існування європейських співтовариств і Європейського союзу склалася невелика кількість звичаїв, які переважно регулюють відносини між інститутами інтеграційних об'єднань.

Міжнародні угоди ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права є самостійним джерелом права ЄС і формують основу зовнішніх зносин Євросоюзу.

Акти інститутів Євросоюзу поділяються на ухвалені відповідно до законодавчої та незаконодавчої процедур, а також інші обов'язкові постанови інститутів ЄС.

Принципи права ЄС визначають керівні засади діяльності Союзу. Вони згадуються у статтях установчих договорів і конкретизуються в практиці Суду ЄС.



У Лісабонських договорах закріплені кілька категорій принципів: загальні і галузеві або спеціальні. Загальні принципи стосуються основ діяльності Союзу. Вони регулюють взаємовідносини між ЄС та державами-членами (рівність держав-членів, національна індивідуальність, повага до основних функцій держави, лояльного співробітництва Союзу і держав-членів (ст. 4 ДЄС); визначають засади розподілу повноважень у ЄС (принцип наділення компетенцією, субсидіарність, пропорційність (ст. 5 ДЄС); забезпечують захист прав і свобод людини (ст. 6 ДЄС, ст. 16 ДФЄС); закріплюють демократичний характер устрою Союзу (рівність громадян ЄС, представницька демократія, участь громадян і їхніх об'єднань у діалозі з інститутами Союзу, участь національних парламентів у діяльності Союзу, гласність, дотримання статусу церков, релігійних асоціацій чи громад у державах-членах (статті 9–12 ДЄС, статті 15 та 17 ДФЄС); забезпечують виконання норм права Євросоюзу (верховенство і пряма дія права ЄС); вимагають координації різних напрямків політики і діяльності Союзу (ст. 7 ДФЄС).

Галузеві або спеціальні принципи стосуються діяльності Союзу в окремих сферах. Зовнішньополітична діяльність Союзу здійснюється з огляду на принципи демократії, правової держави, загальності і неподільності прав людини і основних свобод, поваги до людської гідності, рівності і солідарності, дотримання принципів Статуту ООН і міжнародного права (ст. 21 ДЄС).

В основі економічної діяльності ЄС лежать принципи: сприяння рівності між чоловіком і жінкою (ст. 8 ДФЄС); урахування потреби у сприянні високому рівню зайнятості, у забезпеченні адекватного соціального захисту, в боротьбі з соціальною маргінацією та у високому рівні освіти, навчання і охорони здоров'я людей (ст. 9 ДФЄС); боротьби з дискримінацією за ознаками статі, раси чи етнічного походження, релігії або переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації (ст. 10 ДФЄС); охорони навколишнього середовища з метою сприяння сталому розвитку (ст. 11 ДФЄС); урахування потреб захисту прав споживачів (ст. 12 ДФЄС); урахування потреб благополуччя тварин з повагою до



національних законодавств та традицій (ст. 13 ДФЄС); поваги до діяльності служб загальноекономічного значення (ст. 14 ДФЄС).

Складовою права ЄС є також принципи, до яких належать установчі договори про ЄС. До них можна віднести принципи Статуту ООН і міжнародного права (ст. 21 ДЄС).

Статтею 6 Договору про Євросоюз передбачено повагу до прав, свобод і принципів Хартії Європейського союзу про основні права, адаптованої у 2007 р., яка має таку саму юридичну силу як й установчі договори; зобов'язання Союзу щодо приєднання до підписаної в Римі 4 листопада 1950 р. Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, а також включення до права ЄС основних прав, що впливають із спільних для держав-членів конституційних традицій.

А у ст. 340 Договору про функціонування ЄС зазначається, що «у випадку позадоговірної відповідальності Союз, відповідно до загальних принципів права, спільних для правових систем держав-членів, відшкодовує будь-яку шкоду, заподіяну його інститутами чи службовцями при виконанні ними своїх обов'язків».

Загальні чи галузеві або спеціальні принципи можуть конкретизуватися в окремих статтях установчих договорів (статті 10, 157 ДФЄС про заборону дискримінації).

Розвитку права ЄС і закріпленню в правопорядку Євросоюзу загальних, галузевих чи спеціальних, а також інших принципів права сприяла практика Суду ЄС.

У своїх рішеннях Суд ЄС підтвердив, що повага до основних прав людини є складовою загальних принципів права і загальних принципів права, спільних для правових систем держав-членів (справа 11/ 70 Internationale Handelsgesellschaft [1970]).

До основних прав людини Суд ЄС, зокрема, відніс такі: право власності (справа 44/79 Hauer [1979]); свободу здійснення економічної та професійної діяльності (справи 44/79 Hauer [1979]; 234/85 Keller [1986]); повагу до приватного та сімейного життя, недоторканність помешкання, таємницю кореспонденції (справа 136/79 National Panasonic [1980]); незворотність дії положень кримінального права (справа 63/83 Kent Kirk [1984]); заборону



дискримінації (справи 20/71 Sabbatini [1972]; 149/77 Defrenne [1978]).

До загальних принципів права, спільних для правових систем держав-членів, які пов'язані із забезпеченням основних прав людини, Суд ЄС відносить: право особи бути проінформованою про розпочату проти неї справу і вислуханою з метою захисту своїх інтересів (справа 17/74 Transocean Marine Paint Association [1974]); неможливість притягнення особи до суворої відповідальності за одну й ту саму провину (справа 14/68 Wilhelm [1969]); право особи на юридичну допомогу, яка передбачає: надання особі можливості бути представленою адвокатом, коли йдеться про захист її законних прав; надання адвокату права на доступ до усіх необхідних документів; забезпечення особі можливості для конфіденційного спілкування з адвокатом (справа 35/67 Van Eick [1968]); право особи не свідчити проти себе (справа 374/87 Orkam [1989]).

До загальних принципів права Суд ЄС відносить:

— принцип юридичної певності, який означає передбачуваність у застосуванні права у конкретній ситуації (справи 120/73 Lorenz [1973]; 78/74 Deuka [1975]). Складовими цього принципу є такі норми: нечинність акта, який не був належним чином опублікований (справа 98/78 Raske [1979]); відсутність зворотної сили акта, що означає неможливість застосування акта до ситуацій, які виникли до набрання ним чинності (справа 138/79 Roquette [1980]); виправдані очікування, що передбачає можливість внесення змін у правові акти після попереднього оповіщення тих, кому нові правила адресовані (справа 74/74 C.N.T.A. [1975]); ясність і зрозумілість права для тих, кого воно стосується (справа 66/74 Farranto [1975]); право давності, відповідно до якого не можна вимагати визнання правового акта незаконним або вимагати виконання якихось зобов'язань, коли минуло багато часу після набрання ним чинності (справа 48/69 Imperial Chemical Industries [1972]).

— принцип пропорційності, який означає відповідність застосованих засобів очікуваному результату (справи 14/76 Bela Muhle [1977]; 265/87 Schrader [1989]);



— принцип законності, який означає неможливість різного ставлення до схожих ситуацій (справа 265/78 *Ferweda* [1980]);

— принцип заборони свавільного або диспропорційного втручання з боку публічних властей (справа 85/87 *Dow Benelux* [1989]).

На загальні принципи міжнародного права Суд ЄС посилається при вирішенні суперечок щодо імплементації положень міжнародних договорів (справи 90-91/63 *Luxemburg & Belgique* [1964]; 41/74 *Van Duyn* [1974]).

Серед допоміжних джерел права Євросоюзу до писаних відносяться акти інститутів Євросоюзу рекомендаційного характеру у формі висновків, рекомендацій, кваліфікованих думок, повідомлень, позицій, зелених книг тощо; рекомендаційні акти органів співробітництва тощо. Переважна більшість таких актів не мають обов'язкового характеру. Однак вони стають обов'язковими до виконання у випадках, якщо стосовно деяких з них це передбачено в установчих договорах про ЄС чи інших обов'язкових актах.

Рішення Суду ЄС не згадуються серед джерел права Євросоюзу. Однак завдяки практиці Суду ЄС у правовій системі Євросоюзу формується прецедентне право. Частина рішень Суду ЄС входить до *acquis communautaire*.

До неписаних допоміжних джерел права Євросоюзу відноситься доктрина. Це стосується, насамперед, доктрини примату та доктрини прямої дії норм права Євросоюзу. Обидві доктрини є частиною *acquis communautaire*.

Допоміжні джерела права Євросоюзу використовуються, переважно, при тлумаченні норм права ЄС, закріплених у основних джерелах (справа 322/88 *Grimaldi* [1989]).

Таким чином, особливий характер права Євросоюзу проявляється також у різноманітності його джерел і процедурах їх ухвалення. Власні джерела права Євросоюзу доповнюють джерела міжнародного права та внутрішнього права держав-членів ЄС.



2.5. Право Європейського союзу і міжнародне право

Право Євросоюзу тісно взаємодіє з міжнародним правом. Між обома правовими системами існує органічний зв'язок, оскільки норми міжнародного права складають основу права Євросоюзу. Проте така взаємодія іноді супроводжується конфліктами, які породжуються кількома факторами. З одного боку, інститути інтеграційного об'єднання і, насамперед, Суд ЄС роблять все можливе, щоб створити умови для автономного функціонування права Євросоюзу, мотивуючи це необхідністю створення єдиних правил для всіх суб'єктів, які діють на спільному ринку. З цією метою вони заявляють про автономію права Євросоюзу щодо міжнародного права.

З іншого боку, саме право Євросоюзу є складною системою правових норм, частину якої складають норми міжнародного права, закріплені насамперед в установчих договорах про Євросоюз, договорах про приєднання нових держав до цих об'єднань, угодах, укладених ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, а інша його частина — це норми, закріплені в актах інститутів Євросоюзу, які суттєво відрізняються за своєю природою від актів традиційних міжнародних організацій. Це може створювати проблеми щодо відповідності положень таких актів нормам міжнародного права.

Взаємодію міжнародного права з правом Євросоюзу значною мірою визначають також такі фактори, як розподіл договірної компетенції між ЄС та державами-членами і пов'язане з цим існування двох груп міжнародних угод, які по-різному впливають на правопорядок Євросоюзу — угод, укладених ЄС, та таких, що укладаються державами-членами з іншими суб'єктами міжнародного права. Зокрема, є сфери регулювання зовнішніх зносин, які знаходяться у виключній компетенції ЄС завдяки передачі з боку держав-членів частини своїх повноважень Союзу. В інших сферах існує спільна компетенція Співтовариства та держав-членів. Існують також сфери, в яких ЄС має доповнюю-



чу компетенцію. Нарешті, є сфери, в яких держави-члени самостійно здійснюють свої зовнішні повноваження, хоча наслідки таких дій з боку держав-членів теж можуть впливати на правопорядок Євросоюзу.

Для більш повного розкриття особливостей взаємовідносин між правом ЄС та міжнародним правом необхідно враховувати як положення установчих договорів про Євросоюз, так й практику Суду ЄС з цього питання.

Варто зауважити, що в договорах про ЄС немає відповідних положень, які б свідчили про спробу чітко визначити взаємовідносини між правом Євросоюзу та міжнародним правом подібно до того, як це роблять національні конституції. Але це зовсім не означає, що в праві Євросоюзу не існує жодних норм, які б допомогли визначити ці відносини. Зокрема, в установчих договорах про ЄС є положення, які визначають правові наслідки для правопорядку Євросоюзу укладання міжнародних угод цими об'єднаннями та їх державами-членами з іншими суб'єктами міжнародного права. У Договорі про функціонування ЄС закріплені положення, в яких зазначено, що угоди, укладені Радою, мають обов'язковий характер для інститутів Співтовариства та держав-членів (ст. 216.2). Обов'язковість виконання всіма інститутами ЄС та його державами-членами міжнародних угод може означати, що Співтовариство поважає такий основний принцип міжнародного права, як *pacta sunt servanda*.

Проте міжнародні угоди, які укладаються інститутами Євросоюзу та державами-членами з іншими суб'єктами міжнародного права, повинні відповідати положенням установчих договорів про ЄС. Для перевірки такої відповідності інститути Союзу та держави-члени європейських співтовариств можуть звертатися до Суду ЄС. Якщо висновки Суду ЄС є протилежними, то така міжнародна угода може набути чинності в праві Євросоюзу тільки після внесення відповідних змін до угоди або перегляду Договору про функціонування ЄС (ст. 218.11). Відповідні процедури з перегляду установчих договорів про ЄС закріплює ст. 48 Договору про Євросоюз.



Право Євросоюзу розрізняє угоди, укладені Співтовариством або державами-членами з третіми країнами, та угоди, укладені з третіми країнами однією або кількома державами-членами. Зокрема, Договір про функціонування ЄС визначає правовий статус тільки міжнародних угод, укладених Євросоюзом, або ЄС та державами-членами. Щодо угод, укладених державами-членами з третіми країнами, право Євросоюзу торкається тільки тих із них, які були укладені державами-членами до набуття чинності Договором про заснування ЄС або до їхнього вступу до співтовариства. Так, у Договорі про функціонування ЄС підкреслюється, що права й обов'язки, які випливають з угод, укладених до 1 січня 1958 р., а для країн, що приєднуються до співтовариства, — до дати їхнього вступу між однією або кількома державами-членами з однієї сторони, і однією чи кількома третіми країнами, з другої сторони, не порушуються положеннями цього Договору (ст. 351).

Насамперед, це означає, що ЄС не стало правонаступником щодо міжнародних угод, укладених державами-членами до їх вступу до Союзу. З іншого боку, держави-члени, хоча і передали Союзу частину своїх повноважень у сфері зовнішніх зносин, проте їхні зобов'язання щодо укладених ними міжнародних угод з країнами-нечленами не були анульовані або передані ЄС. Тобто вони не стали автоматично обов'язковими для ЄС, і, таким чином, після набуття членства в ЄС не виникло питання про автоматичне включення положень таких угод до права Євросоюзу.

Уже після набуття членства в ЄС у випадках, коли мала місце передача державами-членами своїх договірних повноважень Союзу, положення міжнародних угод, які регулювали відносини у сферах, переданих до компетенції ЄС, можуть стати обов'язковими для об'єднання залежно від відповідного рішення Суду ЄС. Прикладом може бути передача ЄС зобов'язань держав-членів, які випливають з їхньої участі у ГАТТ/СОТ.

Окрім того можна констатувати, що право Євросоюзу закріплює положення, які визначають взаємовідносини між угодами, укладеними ЄС або Союзом та державами-членами з іншими суб'єктами міжнародного права, і угодами, які укладають одна



або кілька держав-членів Євросоюзу з іншими суб'єктами міжнародного права. Договір про функціонування ЄС, підтверджуючи можливість існування міжнародних угод, укладених державами-членами в межах своєї компетенції з іншими суб'єктами міжнародного права, вимагає від держав-членів узгодження положень цих угод із правом Євросоюзу, наголошуючи на тому, що коли такі угоди не узгоджуються з цим договором, держави-члени чи задіяні держави роблять усі відповідні кроки для усунення вищезгаданих суперечностей. Держави-члени, у разі необхідності, допомагають одна одній з цією метою і, в разі потреби, виробляють спільне ставлення (ст. 351).

З огляду на це необхідно зауважити, що зазначені зобов'язання щодо Договору про функціонування ЄС не треба тлумачити як такі, що вимагають від держав-членів скасування угод з третіми країнами. Більше того, можна вважати, що ст. 351 надає державам-членам необхідні засоби для дотримання зобов'язань за угодами, укладеними ними до вступу до Євросоюзу, навіть якщо ці зобов'язання суперечать положенням права ЄС. Це підтверджує й практика Суду ЄС. Зокрема, Суд ЄС у своїх рішеннях у справах C-158/91 *Levy* [1993] та Minne C-13/93 [1997] визнав, що ст. 234 (зараз — ст. 351) звільняє держави-члени від зобов'язання виконувати положення ст. 5 Директиви ЄЕС 76/207 про однакове ставлення, які таким чином не мають пріоритету стосовно положень внутрішнього права, ухвалених з метою імплементації Конвенції МОП 1948 р. Суд також зауважив, що інститути ЄС не повинні заважати виконанню державами-членами своїх зобов'язань за цією Конвенцією (справа 812/79 *Attorney General v. Burgoa* [1980]).

У третьому параграфі ст. 351 також вказується, що при виконанні міжнародних угод між державами-членами та третіми країнами, необхідно враховувати переваги, надані державам-членам Договором про функціонування ЄС. Відповідно до тлумачення цього положення, яке надане Судом ЄС, держави-члени повинні ним керуватися тільки у випадках, коли зобов'язання перед третьою країною мають безпосереднє відношення до цієї статті. З іншого боку, держава-член не повинна використовувати поло-



ження ст. 351 для отримання якихось переваг (справа C-158/91 *Levy* [1993]). Нарешті, Суд вважає, що ст. 351 не повинна використовуватись для регулювання відносин у межах Співтовариства, якщо це не зачіпає прав третіх країн (справи C-163,165&250/94 *Sanz de Lera* [1995]).

Договір про функціонування ЄС не встановлює якогось пріоритету для положень жодної з цих двох груп міжнародних угод, укладених ЄС самостійно або спільно Союзом та державами-членами з іншими суб'єктами міжнародного права. Обидві групи угод діють паралельно і, по можливості, держави-члени роблять все для усунення вірогідних суперечностей між зобов'язаннями з міжнародних угод з іншими суб'єктами міжнародного права та зобов'язаннями в межах ЄС. Такий підхід розповсюджується й на договірні зобов'язання держав-членів, які виникли й після набуття ними членства в Євросоюзі.

Хоча практика функціонування ЄС свідчить про те, що положення ст. 351 Договору про Функціонування ЄС стосуються тільки угод, укладених державами-членами до набуття членства у співтоваристві, проте це не означає, що після створення ЄС ст. 351 втратила своє значення. Навпаки, у зв'язку з розширенням Євросоюзу її положення розповсюджуватимуть свою дію на нових членів Союзу.

Для визначення відносин між правом Євросоюзу та міжнародним правом важливе значення має практика Суду ЄС. Вона достатньо різноманітна і охоплює практично весь спектр взаємовідносин обох правопорядків. Основоположний характер у зв'язку з цим має рішення Суду ЄС у справі 22/70 *Commission v. Council* [1970]. У ньому Суд ЄС визнав за Європейським співтовариством міжнародну правосуб'єктність. Логічним наслідком такого визнання повинно було стати підпорядкування діяльності Співтовариства нормам міжнародного права, оскільки інституція, яка претендує на міжнародну правосуб'єктність не може суперечити міжнародному праву. Діяльність Співтовариства (тепер Євросоюзу) у цьому разі треба розуміти у широкому сенсі, включаючи й правотворчу діяльність шляхом участі у міжнародних договорах



та ухваленні актів інститутами ЄС. Тобто норми права Євросоюзу не повинні суперечити нормам міжнародного права. При цьому треба мати на увазі, що тут йдеться насамперед про норми міжнародного права універсального характеру.

Різні аспекти такого підходу до взаємовідносин між правом Євросоюзу та міжнародним правом знайшли своє віддзеркалення й в багатьох інших рішеннях Суду ЄС. Зокрема, при розгляді питання, пов'язаного з дією та тлумаченням міжнародних угод між Європейським співтовариством та третіми країнами, Суд ЄС визнав, що усяке обґрунтування недійсності міжнародних угод, укладених ЄС, повинно враховувати положення, які склалися з цього приводу у праві міжнародних договорів (справа 104/81 Kupferberg [1982]).

Аналогічним чином діяв Суд ЄС, коли йшлося про тлумачення положень установчого договору про заснування Європейського співтовариства, часто здійснюючи його відповідно до положень чинного міжнародного права. Зокрема, у справі 43/75 Defrenne [1976] Суд ЄС дав тлумачення закріпленому в ст. 141 (зараз – ст. 157 ДФЕС) принципу рівної оплати для чоловіків та жінок за однакову роботу або роботу однакової вартості через посилення на Конвенцію № 10 МОП 9. Таким чином, у цій справі він підтвердив, що співтовариство поважає зобов'язання держав-членів за міжнародними договорами.

Треба також зазначити, що при тлумаченні міжнародних угод між Європейським співтовариством і третіми країнами Суд ЄС, як правило, вдавався до телеологічного тлумачення, що широко застосовується в міжнародному праві. Положення міжнародної угоди аналізуються з точки зору її об'єкта та мети (справа 104/81 Kupferberg [1982]).

На відміну від такої практики, коли йдеться про тлумачення правових актів, які регулюють відносини в межах Євросоюзу, Суд ЄС часто це робить на основі принципу «корисності» (*effet utile*).

Багато справ, які розглядав Суд ЄС, стосувалось питань співвідношення міжнародного права та актів інститутів ЄС. При цьому найбільша кількість рішень Суду стосувалась тлумачення актів



інститутів Євросоюзу в контексті міжнародних угод. Насамперед йдеться про рішення або регламенти Ради, що ухвалюють міжнародні угоди на рівні співтовариства. До актів, які тлумачив Суд у тому ж контексті, треба віднести й рішення органів асоціацій, оскільки ці органи наділені правами своїми рішеннями імплементувати положення угод (справа C-192/89 *Sevince* [1990]).

Розглядаючи питання про чинність актів інститутів ЄС, які суперечили укладеним раніше співтовариством міжнародним угодам, Суд ЄС неодноразово заявляв, що такі акти вважатимуться не чинними, якщо буде встановлено порушення міжнародно-правових зобов'язань. При цьому Суд ЄС робив все можливе, щоб шляхом тлумачення не допускати до конфліктів між міжнародно-правовими положеннями та актами інститутів ЄС.

Значну кількість рішень з цього приводу було прийнято Судом ЄС у справах, в яких порушувалось питання про невідповідність актів інститутів ЄС положенням ГАТТ. Тому, необхідно зауважити, що Суд достатньо послідовно відстоював підхід, відповідно до якого аналіз положень ГАТТ свідчить про неможливість визнання за ними характеру прямої дії. Зокрема, у справах 21-24/72 *International Fruit Co.* [1972] Суд ЄС торкався питання щодо чинності регламентів Європейського співтовариства, які суперечили положенням ст. XI ГАТТ. Визнавши зобов'язуючий характер норм ГАТТ для співтовариства, Суд ЄС, однак, зробив висновок, що положення цієї статті ГАТТ не мають характеру прямої дії. Тим самим Суд ЄС постановив, що фізичні та юридичні особи не можуть оскаржувати в національних судах чинність регламентів Європейського співтовариства, навіть якщо вони суперечать міжнародно-правовим зобов'язанням об'єднання. Теж саме було заявлено стосовно ст. II ГАТТ у рішенні у справі 9/73 *Schluter* [1973]. Тобто, заперечуючи пряму дію положень ГАТТ, Суд фактично відмовлявся ухвалювати будь-які рішення стосовно можливої невідповідності актів інститутів ЄС положенням ГАТТ.

На думку Суду ЄС, найбільш вагомими аргументами для висновку про те, що положення ГАТТ не мають прямої дії, можуть бути: занадто велика гнучкість положень цієї угоди, особливо тих,



які надають права на відступи, на застосування заходів, спрямованих на подолання виняткових труднощів; різні механізми для врегулювання суперечок, а також можливості для призупинення зобов'язань та виходу з них або внесення змін до поступок (справа *C-Germany v. Council* [1994]). Що стосується оцінки положень ГАТТ 1994 р. чи інших угод, які з'явилися в результаті переговорів у рамках уругвайського раунду, то поки що такі питання не були порушені в Суді ЄС. При цьому треба враховувати, що ці угоди зараз підпадають під інституційні структури та механізми розв'язання суперечок СОТ. А ЄС є членом СОТ та стороною багатьох її угод, особливе значення серед яких має «Домовленість стосовно правил та процедур для врегулювання суперечок» (Додаток 2 до Договору про заснування СОТ). Вона встановлює більш жорсткі правила щодо розв'язання конфліктів між членами ГАТТ/СОТ. Вважалося, що це могло б стати вагомим аргументом для визнання положень ГАТТ 1994 р. такими, що мають пряму дію в перспективі, якщо таке питання буде розглядатися Судом ЄС.

Проте у преамбулі рішення Ради, яким були ухвалені угоди ГАТТ/СОТ, підкреслюється, що вони не мають прямої дії.

З іншого боку, Суд неодноразово визнавав відповідність актів інститутів ЄС нормам міжнародного права.

Зокрема, у рішенні у справі 181/73 *Haegeman II* [1974] акти Ради та Комісії були визнані Судом ЄС як такі, що відповідають положенням угоди про асоціацію Греції з ЄС.

А в рішенні у справі 36/73 *Nederlandse Spoorwegen* [1973] акти інститутів ЄС також були визнані як такі, що не суперечать положенням про тарифне регулювання, прийнятим у межах ГАТТ.

Таким чином, Суд ЄС робить все можливе, щоб не допустити конфлікту між положеннями вторинного права Євросоюзу та міжнародним правом, наслідком чого може стати необхідність застосування правила *lex posterior*, оскільки воно застосовується у разі відсутності такого пріоритету.

Проте не можна не зазначити, що при розгляді питань стосовно взаємовідносин між правом Євросоюзу та міжнародним правом важливе значення надається Судом ЄС захисту інтересів



інтеграційного об'єднання, що призводить до виникнення конфліктів у цій сфері. Так, з одного боку, Суд змушений враховувати той факт, що норми міжнародного права, закріплені у міжнародних угодах, стороною яких є об'єднання, мають обов'язковий характер для інститутів ЄС і їх треба виконувати. Тому Суд вимушений виходити з необхідності узгоджувати правопорядок Євросоюзу з міжнародними стандартами. Проте, з іншого боку, інститути Євросоюзу, намагаючись захищати інтереси інтеграційного об'єднання, не завжди узгоджують торговельну політику з діючими на міжнародному рівні нормами, укладаючи всупереч цим нормам преференційні угоди з третіми країнами, що викликає справедливую критику з боку багатьох інших учасників міжнародного співтовариства. Практика Суду ЄС віддзеркалює цю суперечливу політику Євросоюзу в тому, що Суд ЄС, наприклад, вдається до такого тлумачення міжнародних угод та права Євросоюзу, яке б нівелювало можливі конфлікти. Однак при цьому він намагається не допустити отримання якихось переваг країнами-нечленами інтеграційного об'єднання. Зокрема, у справі 70/87 FEDIOL III [1989], що стосувалася відмови Комісії ініціювати процедуру на засадах Регламенту ЄЕС 2641/84 про невідповідність певної комерційної практики об'єднання нормам ГАТТ, Суд послався на те, що ці норми не мають прямої дії, а тому вони не можуть застосовуватись при розгляді справ у національних судових інстанціях. Проте Суд ЄС усе ж змушений був визнати, що Регламент ЄЕС 2641/84 надає право суб'єктам економічної діяльності спиратися на положення ГАТТ у скаргах, звернутих до Комісії, з метою встановлення протиправного характеру такої комерційної практики, якщо вони вважають, що така практика їм шкодить. Він також заявив, що ці суб'єкти мають право звертатися до Суду ЄС і вимагати від нього використати свої повноваження у сфері контролю за законністю актів Комісії ЄС, які ухвалюються з метою імплементації цих положень.

У справі C-280/93 *Germany v. Council* [1994], в якій розглядалося питання про невідповідність Регламенту ЄС положенням ГАТТ, але при цьому не йшлося про пряму дію цих положень, Суд



ЄС, зауважив, що правовий характер положень ГАТТ не дозволяє суб'єктам, які діють в межах співтовариства, звертатися до судів з метою оскарження актів інститутів ЄС, а також не дозволяє Суду ЄС посилатися на положення ГАТТ при оцінці законності регламентів у випадках звернення до нього з боку держав-членів на засадах ст. 173 (зараз — ст. 263) Договору про функціонування ЄС. Суд ЄС також підкреслив, що у випадках, коли відсутнє визнання зобов'язань з ГАТТ як таких, що є нормами міжнародного права прямої дії, він може розглянути питання щодо законності такого акта об'єднання з точки зору положень ГАТТ тільки тоді, коли Європейське співтовариство має намір імплементувати певне зобов'язання, яке було взято в рамках ГАТТ, або якщо Співтовариство зробить явне посилання на певне положення ГАТТ. І хоча Суд ЄС не задовольнив позов Німеччини проти Ради Євросоюзу, він усе ж накреслив інший шлях до застосування положень ГАТТ для вирішення питання про відповідність цим положенням актів інститутів Євросоюзу.

Захищаючи інтереси Євросоюзу, Суд ЄС усе ж відмовляється дотримуватись аргументів, які вказують на можливі негативні наслідки визнання пріоритету міжнародного права стосовно права ЄС у випадках, коли інші суб'єкти міжнародного права, з якими укладені міжнародні угоди, порушують свої зобов'язання щодо Співтовариства, а тому об'єднання знаходиться у більш слабкій позиції, ніж треті країни, оскільки вони можуть не визнавати пріоритету міжнародного права щодо внутрішнього права (справа 87/75 *Bresciani* [1976]).

Стосовно взаємовідносин між загальним звичаєвим правом та правом Євросоюзу треба зазначити, що положення установчих договорів про ЄС не регулюють цього питання. І все ж тут можна говорити про пріоритет міжнародного права щодо права Євросоюзу. Для цього є дві підстави. З одного боку, враховуючи важливу роль звичаю як джерела міжнародного права, Суд ЄС не повинен надавати міжнародному звичаєвому праву статусу нижчого, від договірнього. З іншого боку, міжнародне звичаєве право практично завжди буде обов'язковим для європейського



інтеграційного об'єднання, оскільки ЄС не може на нього впливати як у випадку з міжнародними угодами Союзу та держав-членів.

Пріоритет міжнародного звичаєвого права вже був підтверджений Судом ЄС у своєму рішенні у справах 21-24/72 *International Fruit Co.* [1972], коли він заявив, що Співтовариство повинно поважати загальне міжнародне право, яке регулює юрисдикцію держав у відкритому морі.

Із поглибленням європейської інтеграції більш складним та динамічним стає рівень взаємодії між нормами права Євросоюзу та міжнародного права. При цьому необхідно враховувати, що вплив міжнародного права на право Євросоюзу постійно збільшується. Такий перебіг можна пояснити подальшим розширенням співпраці Євросоюзу та ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, завдяки чому значно зростає об'єм міжнародних зобов'язань інтеграційного об'єднання. Зі свого боку, Євросоюз та ЄС повинні забезпечити належне виконання своїх міжнародних зобов'язань шляхом імплементації міжнародно-правових актів як на міжнародному рівні, так і на рівні Євросоюзу.

Основними формами імплементації норм міжнародного права у правопорядку Євросоюзу є інкорпорація та відсилка.

Інкорпорація передбачає включення положень міжнародного права у право Євросоюзу. Можна вважати, що шляхом інкорпорації у право Євросоюзу були включені основні принципи міжнародного права. Зокрема, у Договорі про Євросоюз підтверджується вірність принципам свободи, демократії та поваги до прав людини і основних свобод (Преамбула). Зі свого боку, Договір про функціонування ЄС говорить про рішучість держав-членів об'єднати свої ресурси для збереження і посилення миру та свободи (Преамбула).

Деякі положення ГАТТ також були інкорпоровані у законодавство Євросоюзу. І хоча Суд ЄС відмовився визнати за положеннями ГАТТ характер прямої дії (справа *C-280/93 Germany v. Council* [1994]), усе ж деякі з цих положень, які стосуються субсидій та



компенсаційного мита, демпінгу, захисних заходів, внутрішнього оподаткування, фіскальної дискримінації, винятків із режиму НСН тощо, стали складовою частиною права Євросоюзу.

Інкорпорація положень міжнародних угод мала місце також у зв'язку з передачею ЄС з боку держав-членів повноважень у визначених правом Євросоюзу сферах. Зокрема, таким чином ЄС отримало договірні зобов'язання, що впливають з участі в ГАТТ, Раді зі співробітництва у галузі митної справи тощо.

Шляхом інкорпорації у право Євросоюзу включаються положення угод, укладених ЄС з третіми країнами. Це знайшло своє підтвердження у рішенні Суду ЄС у справі 9/73 Schluter [1973], в якій розглядалися питання, пов'язані з дією тарифної угоди між об'єднанням та Швейцарією в межах ГАТТ.

Ще однією формою імплементації, яка широко застосовується в праві ЄС, є відсилка. Шляхом відсилки у правопорядок Євросоюзу включені важливі положення міжнародно-правових актів. Зокрема, імплементація міжнародно-правових норм у галузі захисту прав людини у правопорядку Євросоюзу здійснюється переважно через відсилку. У своєму рішенні у справі 4/73 Nold [1974] Суд ЄС посилався на Європейську конвенцію із захисту прав людини 1950 р. А в рішенні у справі 36/75 Rutili [1975] Суд ЄС посилався не тільки на положення цієї Конвенції, але й на додатковий протокол до неї. Нарешті, Договір про Євросоюз закріпив таке: «Основні права, як вони гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод і як вони впливають зі спільних для держав-членів конституційних традицій, входять до загальних принципів права Союзу» (ст. 6.3). З огляду на це права людини шляхом відсилки до Конвенції 1950 р. та загальних принципів права, передбачених конституційними традиціями держав-членів, стали складовою частиною права ЄС.

У свою чергу Договір про функціонування ЄС, підтвердивши бажання держав-членів співтовариства забезпечити майбутнє процвітання заморських країн згідно з принципами Статуту Організації Об'єднаних Націй (Преамбула), наклав на ЄС



зобов'язання керуватися у своїй діяльності основними принципами міжнародного права.

Таким чином, міжнародне право та право Євросоюзу тісно взаємодіють між собою. Із розширенням участі Союзу в міжнародних відносинах зростає вплив міжнародного права на право ЄС. Основні принципи міжнародного права, норми багатьох універсальних, багатосторонніх та двосторонніх міжнародних угод Союзу стали складовою частиною права ЄС. Розгляд практики Суду ЄС стосовно взаємовідносин між правом Євросоюзу та міжнародним правом дозволяє зробити висновок, що Суд ЄС намагається тлумачити положення установчих договорів про ЄС та нормативно-правових актів, які ухвалюють його інститути, таким чином, щоб вони відповідали нормам міжнародного права.

2.6. Право Європейського союзу і внутрішнє право держав-членів

У зв'язку з приєднанням до Європейського союзу одним із ключових для держав-членів постає питання співвідношення національного права із правом ЄС. Відповідь на нього повинен дати один із основних принципів права ЄС — принцип примату права ЄС. Його зміст полягає в тому, що правові норми ЄС у випадку колізії з нормами національного права країн-членів Євросоюзу мають вищу юридичну силу. Це положення стосується не тільки установчих договорів, а й інших актів ЄС (регламентів, директив, рішень), і діє воно навіть в тому разі, коли відповідна країна голосувала проти прийняття цього акта.

Але досить часто виникають складнощі із застосуванням принципу примату права ЄС. Вони пов'язані із тим, що цей принцип документально не встановлений в установчих договорах про ЄС. Ситуація не змінилась і з підписанням Лісабонських договорів. У Декларації до Заключного акта Міжурядової конференції 2007 р. про примат права ЄС йдеться про таке: «Конференція нагадує, що відповідно до усталеної практики Суду ЄС, Договори і право, що створюється Союзом на основі Договорів, мають примат над пра-



вом держав-членів на умовах, визначених згадуваною судовою практикою». Але Декларація не має юридично обов'язкової сили, а лише відображає загальну позицію держав-членів ЄС. Включення положення про примат права ЄС до Лісабонських договорів могло бути розцінено як посягання на державний суверенітет держав-членів і доля Лісабонських договорів могла б стати такою, як і не ухваленої Конституції для Європи.

До Заключного акта також додається Висновок Юридичної служби Ради про примат права ЄС від 22 червня 2007 р. «З судової практики Суду випливає, що примат права Співтовариства є засадничим принципом цього права. Відповідно Суду згадуваний принцип нерозривно пов'язаний з особливою природою Європейського співтовариства. На момент винесення першого рішення в рамках цієї усталеної судової практики (справа 6/64 *Costa v. ENEL* [1964]) примат не згадувався в Договорі. Аналогічна ситуація зберігається і зараз. Той факт, що принцип примату не буде включено в майбутній договір, не внесе ніяких змін ні в існування згаданого принципу, ні в діючу практику Суду».

Отже, принцип примату права ЄС є реально діючим. Основну роль в його утвердженні відіграв Суд ЄС. Допомогли в цьому плані і країни, включаючи до своїх конституцій «європейські» розділи (Розділ VI Конституції Румунії, Розділ «В» Конституції Австрії), окремі статті (статті 4, 85 Конституції Болгарії; ст. 2а Конституції Угорщини) або приймаючи конституційні закони про членство в ЄС (Литва).

Про співвідношення права ЄС та внутрішнього права держав-членів можна говорити у двох площинах: співвідношення права ЄС та норм конституцій держав-членів ЄС та співвідношення права ЄС з нормами інших внутрішніх нормативних актів.

У справі 11/70 «*Internationale Handelsgesellschaft*» [1970] довелося вирішувати конфлікт між регламентом ЄС та положеннями німецького Основного Закону про основні права громадян. Конституційний суд Німеччини визнав, що конституційні права німецьких громадян не можуть бути відмінені, але



при цьому не піддавав сумніву юридичну силу акта ЄЕС. На що Суд ЄС заявив, що ніякий акт ЄЕС не може бути відмінено національним законом. При цьому він послався на попередньо прийняте ним рішення від 12 листопада 1969 р., згідно з яким повага до основних прав є невід'ємною частиною загальних принципів права, які захищаються Судом ЄС. Захист цих прав повинен бути забезпечений у рамках структури і завдань Співтовариства.

Австрія

Вступ Австрії до Євросоюзу призвів до радикального перегляду положень конституції країни стосовно повноважень парламенту та можливостей для земель впливати на процес імплементації норм права Євросоюзу.

Після ухвалення обома палатами австрійського парламенту закону, який дозволяв вступ до Євросоюзу, та підписання президентом установчих договорів про європейські співтовариства та Євросоюз до конституції країни були внесені необхідні зміни. Зокрема, зміни, закріплені у ст. 23, стосувалися виборів до Європарламенту; повноважень щодо участі у формуванні інститутів та органів Євросоюзу; зобов'язань федерації перед землями стосовно умов прийняття до уваги їхньої точки зору на участь у європейських проектах, які відносяться до сфери їхньої компетенції; можливості передачі землям повноважень з голосування в Раді Євросоюзу; зобов'язань з боку земель забезпечувати виконання у своїй сфері заходів з європейської інтеграції; зобов'язань уряду перед палатами парламенту; участі країни у спільній зовнішній політиці та політиці безпеки, а також у співробітництві у сфері охорони порядку та правосуддя у кримінальних справах. Стаття 151 торкалася питань забезпечення тимчасового, до наступних загальних виборів, представництва австрійських парламентарів у Європарламенті.

До конституції додавались також угоди між федерацією та землями щодо повноважень суб'єктів австрійської федерації брати участь у визначених сферах європейської інтеграції.



У 1998 році австрійський парламент своїм законом ухвалив Амстердамські договори, а також вніс зміни до ст. 23 Конституції стосовно участі країни у спільній зовнішній політиці та політиці безпеки, визначивши умови співпраці у цій галузі та відповідні процедури.

Таким чином, в Австрії були створені правові засади для участі країни у ЄС.

Що стосується питань, пов'язаних з реалізацією норм права Євросоюзу у внутрішньому правопорядку Австрії, то тут треба мати на увазі, що хоча законодавча влада здійснюється двома палатами австрійського парламенту, у випадках конфлікту між ними при ухваленні законопроектів, пов'язаних з реалізацією норм права Євросоюзу, Національна палата у змозі подолати опозицію з боку Бундесрату, в якому засідають депутати від суб'єктів федерації. Прецеденти такого роду вже мали місце при реалізації положень Угоди про створення Європейського економічного простору.

Землі відповідають, насамперед, за реалізацію положень права Євросоюзу в сферах їхніх повноважень шляхом ухвалення як правових, так і адміністративних актів. У випадках, коли європейські судові установи у своїх рішеннях доходять висновку, що з боку земель мало місце порушення своїх зобов'язань у сфері реалізації норм права Євросоюзу, то ця компетенція переходить до органів федерації. Передача повноважень триває аж доти, поки землі не відновлять сумлінного виконання закріплених за ними повноважень з реалізації положень права Євросоюзу.

Суперечки з цих питань можуть стати предметом розгляду Конституційного суду Австрії.

Хоча в Австрії вже створені правові засади для інтеграції права Євросоюзу у внутрішній правопорядок країни, все ще залишається невизначеність у забезпеченні примату права європейського інтеграційного об'єднання щодо внутрішнього права. Така ситуація може бути пояснена цілою низкою причин. По-перше, це відсутність у конституції країни якихось чітких положень, які б забезпечували примат права Євросоюзу. По-друге, це міцні пози-



ції дуалістичного підходу до вирішення питання взаємодії міжнародного та внутрішнього права.

Тому визначальною є позиція суддів щодо вирішення цього питання.

Також актуальною для Австрії залишається проблема конституційності норм права ЄС, оскільки подальший розвиток правової інтеграції в рамках європейського інтеграційного об'єднання може призвести до змін в установчих договорах, які вийдуть за межі правової співпраці, встановлені актами про вступ країни до Євросоюзу.

Федеративна Республіка Німеччини

Преамбула Основного закону ФРН від 23 травня 1949 р. визначає як мету республіки служити справі миру у всьому світі як повноправний член об'єднаної Європи.

У галузі зовнішніх зносин на Президента покладені повноваження укладати міжнародні угоди від імені федерації з іншими суб'єктами міжнародного права. Відповідно до ст. 59.2 Основного закону договори, які регулюють політичні відносини федерації або стосуються предмета федерального законодавства, вимагають ухвалення чи сприяння з боку компетентних органів федерального законодавства у формі федерального закону. До угод адміністративного характеру застосовуються відповідні приписи, які відносяться до федеральної адміністрації. Таке безпосереднє залучення обох палат парламенту до участі у створенні міжнародних договірних зобов'язань для країни мало одним із важливих наслідків спонукання верхньої палати (Бундесрату) до використання тиску на федеральний уряд країни у питаннях, пов'язаних із членством у Євросоюзі, з метою отримання додаткових гарантій. Ця тенденція стала особливо помітною під час ратифікації Договору про Євросоюз, коли землі під час довготривалих дискусій отримали значні поступки від федерального уряду.

Основний закон уміщує кілька важливих положень, які регулюють питання співвідношення права Євросоюзу та внутрішнього права. У статті 24.1 Основного закону говориться, що федера-



ція може законодавчим шляхом передавати верховну владу між-державним установам.

З іншого боку, хоча ст. 25 декларує пріоритет загальних норм міжнародного права, її положення, відповідно до панівної у ФРН доктрини, не можуть бути застосовані до положень міжнародних угод, а, отже, і до права ЄС.

Водночас у ФРН укорінився дуалістичний підхід до проблеми співвідношення міжнародного і внутрішнього права. Введені у внутрішнє право положення міжнародних угод отримують ранг трансформаційних актів, на основі яких мало місце таке введення. У разі конфлікту діє правило *lex posterior*. Той самий підхід діє і щодо актів міжнародних організацій.

Однак цей негативний наслідок існування правових традицій було усунуто для права європейських інтеграційних об'єднань шляхом відповідного тлумачення з боку Конституційного суду положень ст. 24.1 Основного закону, яке надавалося з урахуванням наслідків передачі суверенних повноважень інститутам співтовариств. Ця стаття й створила правові засади для вступу країни до європейських співтовариств.

Ще одним важливим фактором, який впливає на підхід до вирішення питання співвідношення між правом Євросоюзу та правом ФРН, є положення Основного закону, спрямовані на забезпечення необхідного рівня захисту проти можливих порушень з боку інститутів Євросоюзу основних принципів (повага до прав людини, федеральний устрій, демократична та соціальна держава, розподіл влади, правова держава). Зокрема, відповідно до чинної правової доктрини ніякі положення міжнародних угод не можуть мати пріоритет над нормами Основного закону, які визначені у ст. 79.1. Положення міжнародних угод, навіть тих, які укладені на засадах ст. 24.1, не повинні також суперечити основним принципам, викладеним у статтях 1 та 20 Основного закону (ст. 79.3).

Окрім цього, питання про дію міжнародних договорів повинен, відповідно до ст. 100(2) Основного закону, вирішувати Федеральний Конституційний суд.



Не менш актуальною є проблема впливу інститутів європейських інтеграційних об'єднань на розподіл влади між федерацією та землями.

Відповідно до ст. 32.3 Основного закону в сферах, що належать до законодавчої компетенції землі, вона може укласти міжнародні угоди за згодою федерального уряду.

Гарантії для здійснення землями своїх повноважень надає ст. 79.3 Основного закону. Вона забороняє внесення змін, які зазіхають на розподіл повноважень між федерацією та землями.

Під час ратифікації Договору про Євросоюз була змінена ст. 23 Основного закону. Це було викликано тим, що після об'єднання обох частин Німеччини 31 серпня 1990 р., вона вже застаріла. Нова ст. 23, яка отримала назву європейської, оскільки дозволяла передачу суверенітету Євросоюзу та європейським співтовариствам. При цьому були зроблені уточнення стосовно принципів, що лягли в основу Євросоюзу і які треба поважати. В ній були закріплені положення щодо посилення контролю з боку законодавчої влади над федеральним урядом. У загальному плані землям в особі Бундесрату були надані нові додаткові гарантії щодо забезпечення їх компетенції у відносинах з інститутами Євросоюзу.

Зокрема, ст. 23 наголошувала, що «з метою побудови єдиної Європи ФРН сприяє розвитку Євросоюзу, який бере на себе відповідальність поважати демократію та правову державу, соціальні та федеративні принципи, а також принцип солідарності, гарантувати захист основних прав, зміст яких відповідає тим, що закріплені у цьому Основному законі.

Для досягнення вказаних цілей Федерація може передавати суверенні права на основі закону, ухваленого Бундесратом».

Однак передача суверенних прав не повинна суперечити статтям 79.2 та 3 Основного закону, яка розповсюджує свою дію на сферу інституціоналізації Європейського союзу та внесення змін до базових конвенцій, а також до інших аналогічних правових актів, що змінюють чи доповнюють зміст цього Основного закону або дозволяють такі зміни чи доповнення.



Стосовно розподілу повноважень між федерацією та землями в ст. 23 зазначалось: «Бундестаг разом з землями, які діють через Бундесрат, беруть участь у справах Євросоюзу.

До взяття на себе зобов'язань, які можуть впливати з нормативних актів Європейського союзу, Федеральний уряд повинен звернутися до Бундестагу за консультацією та враховувати його думку під час переговорів.

Бундесрат бере участь у формуванні волі Федерації у тій мірі, в якій землі використовують свої повноваження у внутрішній сфері.

Якщо безпосередньо зачіпаються виключні законодавчі повноваження земель, то виконання зобов'язань, покладених на ФРН як члена Євросоюзу, як правило, повинно передаватися федерацією представнику земель, визначеному Бундесратом».

У 1993 р. був ухвалений закон, який врегулював питання стосовно виконання положень, закріплених у ст. 23 Основного закону.

Була також переглянута ст. 24 Основного закону. До неї був включений параграф 1, в якому зазначалось: «У межах своєї компетенції щодо здійснення державних повноважень та виконання державних задач землі можуть після отримання згоди від Федерального уряду передавати суверенні права прикордонним інститутам».

До статті 28.1 була додана фраза такого змісту: «Для проведення виборів у округах та комунах особи, які є громадянами держави-члена ЄС, можуть обиратися і бути обраними на умовах, визначених правом ЄС». З огляду на це Конституційний суд у своєму рішенні від 12 жовтня 1993 р. визнав неконституційними закони земель про участь іноземців у виборах, оскільки вони суперечили цим положенням.

Змін зазнала й ст. 45, в якій зазначалось, що «Бундестаг призначає Комісію з питань Європейського союзу.

Він може дозволити здійснювати стосовно Федерального уряду повноваження, що були йому надані відповідно до положень ст. 23».

Стаття 50 була сформульована таким чином: «Землі беруть участь через посередництво Бундестагу у здійсненні законодав-



чих та адміністративних повноважень Федерації та у справах Європейського союзу».

До статті 52 було включено новий параграф 3(а), що наголошував: «Для забезпечення участі у справах Європейського союзу Бундесрат може створити європейську палату, рішення якої будуть мати таку саму силу, що й самого Бундесрату...».

У 2000 р. були переглянуті нові статті Конституції ФРН з метою приведення їх у відповідність з правом Євросоюзу. Були внесені зміни до ст. 12(а).4, яка, всупереч положенням директиви ЄС 1976 р. про рівний доступ чоловіків і жінок до усіх професій, обмежувала права жінок служити в армії. Нове формулювання надає можливість жінкам на добровільній основі вступати до війська та робити військову кар'єру.

Зміни також торкнулися й ст. 16 Конституції ФРН. До неї було додане положення, яке дозволяє ухвалювати нормативні акти щодо видачі своїх громадян-правопорушників іншим державам-членам Євросоюзу або міжнародному кримінальному суду.

Таким чином, у ФРН існує стала тенденція до утвердження примату права ЄС навіть над конституційним правом країни.

Незважаючи на вплив дуалістичної концепції, в цілому судова практика ФРН з початку діяльності європейських інтеграційних об'єднань визнавала примат права європейських співтовариств над національним правом, керуючись положеннями ст. 24 Основного закону. Після появи нової ст. 23 таке визнання стало базуватися вже на її положеннях.

Однак визнання основних постулатів права Євросоюзу з боку судів ФРН не проходило без труднощів, які до кінця ще не подолані й до тепер.

Зокрема, Федеративний Конституційний суд у рішенні від 29 травня 1974 р. стверджував, що ст. 24 дозволяє тільки зменшити поле для застосування внутрішнього права, що дуже схоже з упродовженням німецького правопорядку для застосування правил співтовариства. Фундаментальні права складають інтегральну незмінну частину структури німецької конституції. Зважаючи на те, що захист цих прав не забезпечений належним чином у право-



порядку співтовариств, беручи при цьому до уваги ситуацію з дефіцитом демократії у співтовариствах та відсутністю каталогу основних прав, Суд вважає, що це на ньому лежить обов'язок продовжувати забезпечувати такий захист. У випадках, коли національні суди вважатимуть, що правові акти співтовариства суперечать цим правам, то вони повинні звернутися до Конституційного суду. Якщо Конституційний суд побачить таку невідповідність, він визнає положення актів співтовариств нечинними в Німеччині.

У своєму рішенні від 23 жовтня 1986 р. друга камера Конституційного суду вимушена була констатувати, що проведені зміни дозволяють забезпечити задовільний захист основних прав у рамках співтовариств. Вона заявила, що в світлі еволюційних змін контроль Конституційного суду не розповсюджується на заходи щодо застосування положень похідного права співтовариств, які ухвалюються владними установами Німеччини, навіть якщо вони буцімто суперечать гарантованим основним правам.

У своєму рішенні від 8 березня 1987 р. стовно прямої дії директив Європейського економічного співтовариства Федеральний Конституційний суд, пославшись на ст. 101 Основного закону, визнав неконституційним рішення Федерального фінансового суду, який відмовився звернутися у преюдиціальному порядку до Суду ЄС, порушивши тим самим положення про те, що ніхто не може бути вилучений з під дії свого законодавства.

Але під час ратифікації Маастрихтського договору про Євросоюз та заснування Європейського співтовариства в рішенні від 12 жовтня 1993 р., коли він розглядав скаргу щодо невідповідності договору закріпленим в Основному законі принципам демократії, Федеральний Конституційний суд усупереч своїм попереднім рішенням, в яких він заявляв про підконтрольність йому тільки актів публічної влади Німеччини, все ж визнав за собою компетенцію щодо здійснення контролю за тим, чи не виходять правові акти інститутів співтовариств за межі переданих співтовариствам суверенних прав. Крім того він указав на відсутність у Євросоюзу компетенції визначати власні повноваження,



які повинні встановлюватись заздалегідь. Суд підтвердив існування передумов для впливу Бундестагу на розвиток Євросоюзу. Він також визнав, що передача повноважень Євросоюзу здійснена достатньо чітко, що дає змогу її контролювати, а найбільш важливі повноваження залишаються за Бундестагом.

Однак це рішення Конституційного суду показало, що зобов'язання ФРН перед Євросоюзом мають свої межі, визначені необхідністю забезпечити повагу до основних прав, принципів демократії та субсидіарності, які можуть стати предметом для здійснення контролю на відповідність Основному закону при подальшому розвитку Євросоюзу у світлі положень ст. 23.

Така позиція Конституційного суду була ним знову підтверджена у рішенні у справі «Beschluss» від 7 червня 2000 р.

Таким чином, судова практика ФРН установила рамки для дії положень права ЄС у правопорядку Німеччини, які базуються на застереженні щодо необхідності дотримання основних прав, зафіксованих у Основному законі.

Фінляндська Республіка

Конституція Фінляндії 1999 р. замінила чотири конституційні акти попередніх років. Оскільки це нова Конституція, яка була прийнята вже після вступу Фінляндії до Євросоюзу, то вона містить деякі положення щодо взаємовідносин Фінляндії з ЄС, хоча співвідношення міжнародно-правових норм, а також норм права ЄС та внутрішнього законодавства Конституцією Фінляндії не встановлюється. Відсутність у фінському законодавстві таких норм, є наслідком того, що питання, пов'язані з забезпеченням реалізації права Євросоюзу у правопорядку країни і, зокрема, прямої дії його положень, повинні вирішувати національні суди.

Глава 8 «Міжнародні відносини» визначає компетенцію органів у здійсненні зовнішньої політики та ратифікації міжнародних договорів, до яких належать Президент Республіки, Державна рада (уряд Фінляндії) та Едускунда (однопалатний парламент Фінляндії).



Згідно з параграфом 94 Конституції «рішення про ратифікацію чи денонсацію міжнародної угоди приймається простою більшістю голосів. Якщо пропозиція про ратифікацію угоди стосується Основного закону чи зміни території держави, то рішення приймається двома третинами голосів. Міжнародні угоди не можуть піддавати ризику демократичні принципи Конституції».

Параграфом 95 Конституції встановлено, що «норми договору та інших міжнародних угод, які торкаються сфери законодавства, набирають чинності шляхом ухвалення закону. В інших випадках міжнародні угоди набирають чинності шляхом ухвалення указу Президента». Таким чином, Фінляндія відноситься до країн, в яких дотримуються дуалістичного підходу до проблеми співвідношення міжнародного та внутрішнього права.

Параграф 96 регулює участь Едускунди в підготовці рішень, що стосуються Європейського союзу. Едускунда попередньо обговорює ці питання і передає свою думку у справі Державній раді, яка згідно з параграфом 93 несе відповідальність за участь у підготовці рішення, що приймається в ЄС.

Греція

Хоча схвалена у 1975 р. нова Конституція Греції була розроблена з урахуванням перспективи майбутнього вступу країни до європейських інтеграційних об'єднань, вона тим не менш не змогла повністю вирішити усі проблемні питання щодо реалізації права ЄС у правопорядку країни.

Статтею 28 Конституції визначено юридичну силу та ранг міжнародно-правових приписів у внутрішньому правопорядку країни. В ній підкреслюється, що загальновизнані норми міжнародного права, а також міжнародні договори після їхньої ратифікації за допомогою законодавчих актів і після набуття ними чинності стають складовою частиною внутрішнього права Греції і мають вищу юридичну силу порівняно з будь-якими положеннями закону. Застосування норм загального міжнародного права та міжнародних угод стосовно іноземців завжди залежать від положень про взаємність.



У зв'язку з перспективою вступу країни до ЄС до Конституції було включене положення, в якому зазначається, що з метою забезпечення важливих національних інтересів та розвитку співробітництва з іншими державами можливим є визнання за міжнародними організаціями компетенції, передбаченої цією Конституцією, шляхом укладання міжнародного договору або угоди. Для ратифікації такого договору або угоди необхідно ухвалення закону трьома п'ятими голосів усіх членів Палати депутатів. На добровільній основі шляхом ухвалення закону абсолютною більшістю усіх членів Палати депутатів Греція може піти на обмеження у здійсненні свого національного суверенітету в тій мірі, в якій це продиктовано важливими національними інтересами, і якщо таке обмеження не торкається прав людини та основ демократичного режиму і здійснюється на засадах принципу рівності та при дотриманні взаємності (ст. 28.3).

Ця стаття Конституції стала правовою основою для вступу Греції до Європейського співтовариства та ухвалення наступних законів щодо ратифікації Єдиного європейського акта, Маастрихтського та Амстердамського договорів.

Для реалізації права Євросоюзу важливе значення має ст. 78 Конституції, відповідно до положень якої уряду країни на засадах ухваленого Парламентом закону можуть бути делеговані повноваження щодо прийняття заходів у митній та фіскальній сферах, а також економічних заходів у рамках відносин Греції з міжнародними організаціями або заходів, що ведуть до посилення положення країни у сфері міжнародного обміну.

З метою правового забезпечення національно-правової імплементації права ЄС та гармонізації законодавства Греції з правом європейських інтеграційних об'єднань уряд може спиратися на ст. 43 Конституції. Вона передбачає ухвалення Палатою депутатів законів, які на терміновій основі шляхом встановлення загальних принципів та напрямків регулювання делегують уряду повноваження видавати декрети у визначених цими законами у загальній формі сферах.



Що стосується законодавчих актів вторинного права співтовариства, прийнятих до вступу Греції до Європейського співтовариства, то вони були введені у внутрішній правопорядок країни шляхом ухвалення президентських декретів за пропозицією від уряду і на основі делегування повноважень, здійсненого відповідно до закону про ратифікацію установчих договорів про європейські інтеграційні об'єднання. Під контролем парламенту здійснюється й реалізація нормативних актів Євросоюзу, які приймаються вже після набуття Грецією членства в європейських інтеграційних об'єднаннях.

Треба зазначити, що пріоритет права ЄС у цілому визнається з боку грецьких судів, які при цьому керуються не стільки самим принципом примату, скільки положеннями ст. 28 Конституції країни. Проте, як свідчить практика, норми права ЄС не повинні суперечити нормам Конституції Греції, положенням якої у випадку конфлікту з нормами європейського інтеграційного об'єднання надається пріоритет.

Не викликає особливих ускладнень й визнання в цілому прямої дії права Євросоюзу.

Португалія

Конституція Португалії 1976 р. переглядалась неодноразово з метою її адаптування до процесів європейської інтеграції. Зокрема, зміни до цього документа вносились у 1982, 1989 та 1992 рр.

У Конституції Португалії немає спеціальних положень загального характеру, які б регламентували взаємодію між міжнародними угодами та нормами внутрішнього права.

З іншого боку, до Конституції була включена ст. 8, відповідно до якої норми та принципи загальновизнаного міжнародного права складають інтегральну частину права Португалії. Норми ратифікованих або ухвалених міжнародних угод включаються у внутрішньодержавний правопорядок після їх опублікування і залишаються чинними до тих пір, поки угоди зобов'язують португальську державу.



Конституційний суд може контролювати конституційність міжнародних угод до набрання ними чинності (ст. 278), хоча на практиці не виключена можливість здійснювати такий контроль вже після набрання міжнародною угодою чинності.

З метою створення необхідних передумов для вступу Португалії до європейських інтеграційних об'єднань Конституція була переглянута у 1982 р. Одночасно з неї були вилучені положення, які б могли зашкодити членству країни в європейських співтовариствах. Наступні зміни мали місце у 1989 р. А останній раз це трапилось у зв'язку з ратифікацією Договору про Євросоюз.

Під час ревізії Конституції у 1982 р. до ст. 8 був включений параграф 3, відповідно до якого норми, вироблені компетентними органами міжнародних організацій, членом яких є Португалія, включаються безпосередньо у внутрішній правопорядок, якщо такий характер норм передбачає установчий договір. Це положення тлумачиться як таке, що створює правові засади для передачі повноважень міжнародним організаціям у обсязі, необхідному для виконання цілей такої передачі.

Зміни до Конституції, здійснені у 1989 р., передбачали включення параграфу 5 у ст. 7, відповідно до якого Португалія могла брати участь у посиленні європейської ідентичності та інтенсифікації дій європейських держав на користь миру, економічному прогресу та справедливості у своїх відносинах між народами.

Зміни торкнулися й ст. 15 Конституції, яка дозволила іноземним громадянам держав-членів ЄС брати участь у муніципальних виборах у Португалії.

У статті 136 було внесено посилання на Європарламент у зв'язку з виборами та виборчим законом.

Під час ратифікації Договору про Євросоюз у 1992 р. до ст. 7 був доданий новий параграф, відповідно до якого Португалія на засадах взаємності погоджувалась з повагою до принципу субсидіарності та з метою досягнення економічного та соціального згуртування докладати спільних зусиль на основі угоди для реалізації повноважень необхідних для побудови Європейського союзу.



До статті 15 був доданий параграф 5, яким передбачається, що законом на засадах взаємності громадянам держав-членів Євросоюзу можуть бути надані права обирати та бути обраними у Європарламент.

Стаття 105, яка стосується регулювання діяльності Центрального банку Португалії, була сформульована таким чином, щоб урахувати вимоги, пов'язані з досягненням валютного союзу.

У статті 166 з'явилось більш чітке формулювання повноважень Національної асамблеї щодо контролю та оцінки згідно із законом участі Португалії у процесах розбудови Євросоюзу.

Нарешті ст. 200(1) закріпила зобов'язання уряду інформувати у зручний час Національну асамблею про динаміку процесу європейського будівництва з метою отримання від неї згоди на використання наданих йому в цій сфері повноважень.

Судова практика Португалії підтверджує примат права Євросоюзу над національними законами.

Щодо визнання прямої дії положень права Євросоюзу, то суперечливі рішення були прийняті у 1989 р. тільки стосовно директив ЄС.

У свою чергу Конституційний суд Португалії у своєму рішенні від 23 травня 1990 р. визнав, що він може бути зобов'язаним у необхідних випадках звертатися за попереднім рішенням до Суду ЄС.

Іспанія

У правовому плані вступ Іспанії до європейських інтеграційних об'єднань був відносно добре підготовлений положеннями нової конституції 1978 р. Відсутність в Основному законі положень про примат права Європейського співтовариств залишала деяку невизначеність щодо статусу його норм у правопорядку Іспанії і створювала потенційні труднощі у вирішенні питання про взаємодію права європейських інтеграційних об'єднань та права держави. До цього додавались також проблеми, пов'язані з участю європейських співтовариств, наділених автономією відносно держав-членів, у створенні та реалізації права співтовариств у сферах, віднесених до їхньої компетенції.



У зв'язку з уже наміченим вступом країни до європейських співтовариств була відповідним чином сформульована ст. 93 Конституції, в якій підкреслювалось, що органічний закон може дозволяти укладати договори, на основі яких передається здійснення повноважень, закріплених у конституції, міжнародній організації або міжнародній інституції. На Генеральні кортеси або на уряд, залежно від конкретного випадку, покладається зобов'язання гарантувати виконання цих договорів, а також резолюцій, ухвалених міжнародними або наднаціональними об'єднаннями, яким були передані такі повноваження. Закони стосовно укладання таких договорів повинні прийматися абсолютною більшістю членів Пали депутатів (ст. 81.2).

Органічний закон, який надав дозвіл на приєднання Іспанії до європейських співтовариств від 8 серпня 1985 р., свідомо обмежився наданням виконавчій владі повноважень укласти угоду про приєднання і не мав за мету вирішити питання щодо примату та прямої дії права європейських інтеграційних об'єднань. Як вважають фахівці, це було зроблено для того, щоб уникнути ризику спровокувати плутанину у визначенні основ цих принципів. Адже саме тільки згадування цих принципів у органічному законі могло б призвести до висновку, що вони повинні залежати від визнання у внутрішньому законодавчому акті. З іншого боку, була врахована судова та доктринальна традиція позитивного ставлення до примату та прямої дії положень міжнародних угод.

Участь законодавчої влади в укладанні міжнародних угод, що відповідає правовим традиціям країни, не може тлумачитися з точки зору інкорпорації норм міжнародного права у право Іспанії. Правова система країни орієнтується на моністичну концепцію.

Стаття 96 Конституції фактично виключає саму можливість ставити під сумнів дійсність міжнародних угод, спираючись на положення внутрішнього права, та надає змогу судам не виконувати закони, які суперечать угодам, наголошуючи, що укладені на законних підставах міжнародні угоди після свого опублікування в Іспанії стають складовою частиною внутрішнього правопорядку. Їхні положення можуть бути анульовані, змінені або



їхня дія може бути призупинена тільки у формах, передбачених самими угодами або відповідно до загальних принципів міжнародного права.

Для укладання Договору про Євросоюз виникла необхідність у внесенні змін до конституції. Це передувало ратифікації договору і було спрямовано на створення правових засад реалізації громадянами інших держав-членів Євросоюзу свого права обиратися у місцеві органи влади. А чинна на той час ст. 13.2 Конституції країни дозволяла іноземцям тільки обирати представників місцевих органів. Декларація Конституційного суду 1992 р. обґрунтувала необхідність внесення змін до основного закону у зв'язку з наданням іноземцям права бути обраними у місцеві органи влади. Після голосування у парламенті країни такі зміни отримали необхідну підтримку.

Практика реалізації норм права ЄС в Іспанії знайшла своє виявлення у низці важливих рішень національних судів.

Треба зазначити, що суди загальної юрисдикції в цілому завжди визнають примат права ЄС та пряму дію його положень у внутрішньому правопорядку країни, базуючи свої рішення на положеннях ст. 93 Конституції.

Що стосується практики Верховного суду, то у своєму рішенні від 24 квітня 1990 р. він наголосив, що національні норми, які вступають у конфлікт з нормами права Євросоюзу і набрали чинності після прийняття актів європейськими інтеграційними об'єднаннями, повинні вважатися як такими, що суперечать статтям 93 та 96 Конституції на підставі відсутності компетенції у відповідних національних органів, але це не повинно означати, що суди загальної юрисдикції можуть направляти питання про визнання актів національних властей неконституційними на розгляд конституційного суду для того, щоб останній заявляв про незастосування національних норм. Ще в одному рішенні від 20 грудня 1990 р. Верховний суд визнав можливим тимчасово призупиняти застосування національних правових актів, якщо вони вважаються такими, що суперечать праву ЄС.



У своєму рішенні від 26 травня 1994 р. Конституційний суд визнав особливий характер правопорядку Євросоюзу.

Проте питання наступного контролю за конституційністю міжнародних угод, актів міжнародних організацій та актів національних органів влади та управління стосовно установчих договорів або інших норм права ЄС усе ж залишається актуальним у Іспанії особливо у контексті захисту прав людини.

Швеція

Під час підготовки до підписання Угоди про створення Європейського економічного простору були проведені конституційні реформи, які значною мірою підготували вступ Швеції до Євросоюзу.

Закріплене у ст. 5 Глави X положення Конституції про можливість передачі повноважень щодо прийняття рішень міжнародним структурам з обмеженнями, які могли бути переглянуті в подальшому в бік посилення, не вважалося достатньою правовою основою для участі країни у Євросоюзі.

У результаті широких дискусій з'явилась нова редакція положення ст. 5, де наголошується, що парламент може передавати свої повноваження стосовно прийняття рішень європейським інтеграційним об'єднанням до тих пір, поки гарантуються права та свободи не гіршим чином, ніж це передбачено чинною Конституцією та Європейською конвенцією про захист основних прав та свобод людини. Парламент ухвалює рішення про передачу повноважень більшості у три чверті поданих голосів. Відповідне рішення може бути також прийняте парламентом шляхом звернення до процедури, яка використовується для встановлення основних законів.

Характерно, що в тексті, коли йдеться про передачу повноважень, посилення зроблене на європейські співтовариства як об'єднання, які повинні реалізувати передані повноваження, а не на Євросоюз як структуру, що функціонує з використанням традиційних міжнародно-правових форм шляхом узгодження інтересів держав-членів.



Важливо також звернути увагу на те, що включення в текст посилання на забезпечення захисту права людини, стало реакцією на ситуацію навколо цього питання, яка виникла у багатьох державах-членах Євросоюзу, і, зокрема, у ФРН, у зв'язку з рішенням Конституційного суду країни від 12 жовтня 1993 р.

У наступних положеннях ст. 5 також детально розписані випадки можливої передачі повноважень та відповідні процедури. В ній, зокрема, підкреслюється, що у всіх інших випадках право на прийняття рішень, що прямо ґрунтується на засадах цієї Конституції і спрямоване на встановлення правил, використання державної власності, або укладання чи денонсацію міжнародних угод або інших міжнародних зобов'язань, може бути передано в обмежених рамках міжнародній організації з мирного співробітництва, членом якої є або збирається стати Швеція, або міжнародній судовій установі. Жодне право на прийняття рішень, спрямоване на ухвалення або скасування основного закону, акта стосовно парламенту чи акта щодо виборів у парламент або такого, який стосується обмежень щодо одного чи однієї з прав та свобод, закріплених у ст. 2, не може бути об'єктом для передачі. Положення щодо ухвалення основних законів застосовуються до усіх рішень, які торкаються делегування. Якщо якимось таким рішенням не може, за відсутності часу, бути прийнято відповідно до цих положень, то Парламент може схвалити делегування повноважень на прийняття рішень більшістю голосів у 5/6 присутніх його членів, що складають не менш ніж 3/4 членів парламенту.

Оскільки вважається, що міжнародна угода набуває в Швеції силу закону, то парламент може вирішувати шляхом процедури, передбаченої у параграфі 2, що усі наступні зміни до угоди, яка накладає зобов'язання на королівство, також застосовуються у королівстві.

Усі судові або адміністративні функції, що не базуються на цій Конституції, можуть бути передані на підставах, які відрізняються від передбачених у параграфі 1, іншій державі, міжнародній організації або міжнародній інституції чи співтовариству шляхом рішення, ухваленого парламентом. Парламент може також давати



дозвіл уряду або будь-якій іншій публічній установі на прийняття рішень щодо такого делегування функцій в особливих випадках. Оскільки такі функції можуть охоплювати здійснення публічної влади, то рішення парламенту повинно прийматися більшістю у 3/4 його присутніх та голосуючих членів. Рішення стосовно делегування функцій такого характеру може також прийматися відповідно до процедур, що застосовуються щодо ухвалення основного закону.

Окрім змін у Конституції країни було також здійснено ревізію актів стосовно діяльності парламенту і, насамперед, положення щодо повноважень парламенту у сфері визначення національної позиції з того чи того ключового для життєдіяльності країни питання.

Змін зазнав також Статут національного банку в плані його пристосування до вимог, які випливають з участі Швеції у валютному союзі.

Для з'ясування особливостей реалізації права Євросоюзу у Швеції важливе значення має традиційно сильний вплив дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного та внутрішнього права, що передбачає трансформацію міжнародно-правових норм з метою застосування їхніх положень у внутрішньому правопорядку.

У зв'язку з необхідністю створення правових передумов для входження країни до Європейського економічного простору та існування реальних перспектив для приєднання країни до Євросоюзу, дуалістичний підхід зазнав змін у бік визнання можливості генеральної рецепції.

Участь Швеції у Європейському економічному просторі стала пробним каменем для реалізації в національному правопорядку країни норм права ЄС. Як правило, законодавча влада забезпечувала виконання тільки тих актів, які природним чином відносились до її компетенції, тоді як уряд в необхідних випадках діяв шляхом прийняття адміністративних актів.

Що стосується судових установ країни, то у зв'язку з участю Швеції у Євросоюзі перед ними виникає одразу кілька проблем.



З одного боку, на них лягає відповідальність за забезпечення еволюції традиційного дуалістичного підходу до співвідношення міжнародного та внутрішнього права в умовах дії таких імперативів європейської правової дійсності, як примат та пряма дія права ЄС. З іншого боку, нові правові умови вимагають перегляду ролі та повноважень самих судових установ.

Деякі складнощі для державних установ та судів створює неможливість використовувати підготовчі матеріали до текстів установчих договорів, оскільки традиційно такого роду матеріали відіграють важливу роль у реалізації правових норм у Швеції.

Франція

Під час вступу до європейських співтовариств у Франції діяла Конституція 1946 р., у Преамбулі якої зазначалось: «Франція погоджується на умовах взаємності з обмеженнями свого суверенітету, які є необхідними для організації та захисту миру». А статтею 28 встановлено таке: «Оскільки належним чином ратифіковані та опубліковані дипломатичні договори мають силу, що є вищою за силу внутрішніх законів, їхні положення можуть бути відмінені, змінені чи призупинені тільки внаслідок правильної денонсації, заявленої дипломатичним шляхом».

Французька Конституція 1958 р. сприйняла у своїй основі положення Конституції 1946 р., які стосувались міжнародних угод. Стаття 55 Конституції наголошує: «Належним чином ратифіковані та опубліковані договори та угоди мають силу, що перевищує силу внутрішніх законів з моменту їх опублікування, при умові застосування угоди або договору іншою стороною». Водночас у Преамбулі робиться посилання на Преамбулу Конституції 1946 р.

Отже, приписи міжнародних договорів отримують у Франції пріоритет порівняно з внутрішніми законами лише після зроблених належним чином ратифікації або ухвалення шляхом прийняття внутрішнього акта.



Ще однією потенційною перепорою для затвердження прима-ту міжнародного права є застереження про взаємність, яке закрі-плене у ст. 55 Конституції. Воно сформульоване у загальній формі і не дозволяє точно встановлювати, в яких випадках можна вва-жати, що друга сторона не виконує своїх зобов'язань, і які юри-дичні наслідки мають породжувати випадки таких порушень. Посилаючись на це застереження, можна завжди обмежити більш високий ранг міжнародних договорів.

Окрім того, у Конституції нічого не сказано про право, ство-рюване міжнародними організаціями, хоча практика йде шляхом його прирівнювання до договірної права.

Французька конституція довгий час діяла без якихось змін, які б мали за мету створити необхідні правові засади для участі країни у європейських співтовариствах. Такі зміни були внесені лише у зв'язку з підписанням договору про Європейський союз та Амстердамських договорів протягом 1992–1999 рр.

Конституційним законом від 25 червня 1992 р. був введений новий розділ XIV під назвою «Європейські співтовариства та Європейський союз». У статті 88 цього розділу зазначається, що Французька республіка бере участь у європейських співтовари-ствах та Європейському союзу, заснованому державами, які добровільно шляхом укладання угод погодились спільно здійсню-вати деякі свої повноваження.

На умовах взаємності та відповідно до вимог, що впливають з Договору про Європейський союз, підписаного 7 лютого 1992 р., Франція погоджується на передачу компетенції, необхідної для заснування європейського економічного та валютного союзу, також на встановлення правил стосовно перетинання зовнішніх кордонів держав-членів співтовариства.

На тих же умовах Франція надала право брати участь у муніци-пальних виборах громадянам держав-членів Євросоюзу, що про-живають в країні (ст. 88.3).

Відповідно до ст. 88.4 уряд Франції зобов'язаний передавати на розгляд Національної асамблеї та Сенату з часу їх надходження до



Ради Євросоюзу проекти актів співтовариства, що вміщують нормативні положення.

Важливо звернути увагу на те, що у положеннях Конституції Франції Євросоюз та європейські співтовариства розглядаються як міжнародно-правові утворення.

Для створення правових засад для реалізації положень Шенгенських угод також були запроваджені зміни до Конституції країни. Це було зроблено у формі включення до тексту ст. 53 Основного закону параграфу 1, який надав органам держави укладати з європейськими країнами, пов'язаними зобов'язаннями, ідентичними французьким, у сфері надання притулку та захисту прав людини та основних свобод, міжнародні угоди, що визначають їхню компетенцію стосовно розгляду поданих прохань з надання притулку. У тексті документа було, однак, визначено право відповідних французьких властей надавати притулок, навіть якщо розгляд прохань про його надання не входить до компетенції республіканських властей на основі таких угод.

При підготовці до ратифікації Амстердамських договорів виникла необхідність у додаткових змінах конституції після висновків, зроблених Конституційною радою стосовно того, що перехід в Євросоюзі на прийняття актів щодо пересування осіб через зовнішні та внутрішні кордони держав-членів, може суттєво вплинути на здійснення суверенних повноважень країни. У зв'язку з цим були змінені положення ст. 88.2 Конституції, що отримали таку редакцію: «На тих самих умовах (взаємності) та відповідно до вимог, що випливають з Договору про Європейський союз у редакції, що стала результатом угоди, підписаної 7 лютого 1992 року, допускається передача компетенції, необхідної для встановлення правил стосовно вільного пересування осіб та інших пов'язаних з цим сфер».

А стаття 84.4 Конституції отримала таку редакцію: «Уряд зобов'язаний передавати на розгляд Національної асамблеї та Сенату з часу їх надходження до Ради Євросоюзу проекти актів співтовариства та Європейського союзу, що містять положення нормативного характеру.



Відповідно до вимог, закріплених у регламентах кожної з палат, повинні ухвалюватися резолюції, з нагоди поза сесією, по проектах, пропозиціях та документах, які згадуються у попередньому абзаці».

На реалізацію положень права ЄС у Франції значною мірою впливає традиція, яка міцно укорінилася і зводиться до того, що суддя не повинен займатися вирішенням питання про співвідношення міжнародного та внутрішнього права. У країні існує своєрідний фетишизм закону: закон повинен застосовуватися незалежно від того, відповідає він договірним зобов'язанням чи ні. Судді також не можуть контролювати відповідність положень законів конституції, що фактично ставить під сумнів застосування положень Основного закону, які декларують перевагу міжнародних угод. Усе це дістало безпосереднє відображення в практиці застосування права Євросоюзу.

Найбільшу стриманість у визнанні примату права європейських співтовариств проявляла Державна рада, що є вищою судовою інстанцією Франції з адміністративних справ. У своєму рішенні від 19 червня 1964 р. ця установа, всупереч положенням ст. 177 (зараз — ст. 267) Договору про заснування ЄЕС, відмовилась відіслати до Суду ЄС справу на преюдиціальний розгляд на підставі того, що в цьому питанні нібито не існує жодних труднощів для тлумачення норм права співтовариств. Тим самим Державна рада вперше послалася на теорію *act clair* щодо застосування права європейських інтеграційних об'єднань.

У 1968 р. Державна рада висловила за застосування урядового ордонансу від 19 вересня 1962 р., що суперечив ухваленому раніше регламентові співтовариств, зазначивши при цьому, що навіть коли відповідно до ст. 55 Конституції положення міжнародного права мають примат порівняно з внутрішнім законом, адміністративний суддя не може не застосовувати закон, не міняючи свого статусу в системі національних інститутів.

На відміну від Державної ради французькі суди з цивільних та кримінальних справ завжди виявляли більшу готовність до визна-



ння примату права співтовариств, часто посилаючись при цьому на конституцію країни.

Але найбільший вплив на затвердження у Франції примату права співтовариств мала практика Конституційної ради.

У 1975 р. Конституційна рада отримала можливість висловитися з цього приводу у справі, яка стосувалася закону про добровільне припинення вагітності. Заявивши про відсутність у неї повноважень в межах контрольних функцій про відповідність конституції забезпечувати повагу до вищої сили міжнародних договорів, передбачену ст. 55 Основного закону, вона дала зрозуміти, що це можуть робити суди загальної юрисдикції. У вересні 1986 р. у справі, яка стосувалася умов в'їзду та перебування іноземців у Франції, Конституційна рада визнала, що повага до ст. 55 Конституції є обов'язковою навіть в умовах, коли закон мовчить, і що різні органи держави повинні стежити за виконанням конвенцій у внутрішньому правопорядку в межах наданої їм компетенції. Йшлося про відповідність закону положенням Європейської конвенції про захист основних прав та свобод людини під кутом зору ст. 55 Конституції. Конституційна рада дотримувалася такого підходу й в подальшому, за виключенням рішення від 20 березня 1998 р., яке стосувалося закону щодо імплементації директиви стосовно права громадян європейських країн обирати та бути обраними у місцеві органи влади, беручи до уваги те, що ст. 88.3 дозволяла Конституційній раді перевіряти наскільки забезпечується повага до вимог, передбачених договором.

Згодом примат права співтовариств все частіше визнається з початку в рішеннях судів загальної юрисдикції, а потім — і в рішеннях адміністративних трибуналів.

Після визнання з боку Конституційної ради примату права співтовариств у співвідношенні з національними законами у Франції склалася парадоксальна для правової держави ситуація: практично тільки адміністративна юстиція керувалася рішенням Державної ради від 1 березня 1968 р., в якому визнавався пріоритет національного закону, що також могло створити проблеми у відносинах з іншими державами-членами співтовариств.



Лише у рішенні від 20 жовтня 1989 р. Державна рада у достатньо двозначній формі визнала в принципі можливість для адміністративного судді розглядати питання відповідності ухваленого пізніше національного закону положенням міжнародних угод.

З іншого боку, Державна рада у своїх останніх рішеннях чітко заявила про неможливість застосовувати міжнародні угоди, у випадках, якщо вони суперечать положенням конституції, а це не може не стосуватися й первинного та вторинного права Євросоюзу.

Посилання судових органів європейських інтеграційних об'єднань на загальні принципи та основні права створює певні проблеми у сфері реалізації права ЄС, оскільки з цих положень виникають нові зобов'язання для держав-членів та інститутів Євросоюзу. У свою чергу відсутність в установчих договорах та інших актах права Євросоюзу чітких положень стосовно загальних принципів права створювало проблеми для національних судових органів Франції, які не могли посилатися на них при вирішенні справ.

Судова практика Франції достатньо часто посилається на принцип пропорційності (Касаційний суд), юридичної певності (Державна рада), однак при цьому французькі суди відмовляються визнати, що засади для такого посилання створює право ЄС.

Додаткові проблеми може створити посилання судових установ Франції на принцип взаємності, який закріплений у ст. 55 Конституції країни. Зокрема, рішення Конституційної ради від 15 січня 1975 р. стало основоположним для судів нижчої інстанції щодо застосування застереження про взаємність. Однак посилання на взаємність суперечить вимогам правопорядку Євросоюзу, що було підтверджено Судом ЄС, який виключив посилання на взаємність у відносинах у межах співтовариств (справи 232/48 *Commission v. France* [1979], C-146/89 *Commission v. United Kingdom* [1991]).

Касаційний суд, навпаки, визнав неможливість посилання на взаємність у національних судах, коли йдеться про застосування права ЄС.



Державна рада поки що не мала підстави виказати свою думку щодо застосування застереження про взаємність стосовно права ЄС.

Що стосується визнання прямої дії норм права ЄС у національному правопорядку Франції, то воно теж базується на положеннях ст. 55 Конституції країни.

У цілому у Франції визнається пряма дія норм установчих договорів про ЄС. Це пояснюється тим, що їхня пряма дія стала результатом судової практики співтовариств. Те ж саме стосується й положень угод, які укладає ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права.

Французькі суди також визнають майже без усяких застережень пряму дію регламентів.

Найбільш суперечливою залишається французька судова практика щодо визнання прямої дії директив.

Треба зазначити, що практика судів загальної юрисдикції впевнено пройшла шлях від заперечення до поступового визнання за директивами такої дії.

Інша ситуація склалася у сфері адміністративної юрисдикції. Зокрема, всупереч існуючій в ЄС практиці Державна рада, зазначивши у своєму рішенні від 22 грудня 1978 р., що директиви повинні впроваджуватись за допомогою актів національних властей, наголосила на неможливості з боку фізичних та юридичних осіб вимагати відміни індивідуальних адміністративних рішень шляхом посилання на положення директиви. Ця позиція фактично залишилася незмінною й в подальшому, що знайшло своє підтвердження в рішеннях Державної ради від 6 лютого та 28 вересня 1998 р.

Проте Державна рада визнала можливість оскарження нормативних актів з імплементації директив у випадках, коли такі акти суперечили положенням директиви, або не були змінені після її ухвалення. Зокрема, у своєму рішенні від 28 вересня 1984 р. Державна рада визнала можливість анулювати акти виконавчої влади, якщо вони суперечать положенням директиви стосовно результатів, які повинні бути досягнуті. У рішенні від 3 лютого



1989 р. цей підхід був розповсюджений на законодавчі акти включно з тими, які були ухвалені вже після прийняття директив.

Хоча французькі суди мали небагато можливостей заявити свою позицію відносно прямої дії рішень, однак вважається, що в цілому вони визнають таку дію.

Французькими судами визнається й відповідальність держави за порушення норм права ЄС.

Голландія

З метою створення правової основи для участі Голландії у європейських співтовариствах у країні у 1953 та 1956 рр. були проведені конституційні реформи. Це торкнулося статей 66 та 67 Конституції. Відповідно до ст. 66 «постанови, які мають законну силу в межах Королівства, не можуть застосовуватись у випадках їхньої невідповідності загальнообов'язковим положенням угод, укладених до, чи після оформлення цих постанов». Стаття 67 поширює дію попередньої статті на рішення міжнародних організацій, яким на засадах або в силу угод можуть бути надані законодавчі, адміністративні та судові повноваження.

Нові зміни до Конституції країни були внесені також у 1983 р. з метою приведення положень основного закону у відповідність з ухваленими раніше рішеннями стосовно членства у європейських співтовариствах.

Статтею 92 Конституції дозволено передачу законодавчих, виконавчих та судових повноважень міжнародним установам на засадах або з метою виконання міжнародної угоди. При цьому, якщо це є необхідним, положення такої угоди повинні прийматися двома третинами Генеральних штатів (ст. 91.3).

Статтею 94 Конституції заборонено застосування актів національних властей, які суперечать міжнародним угодам або рішенням міжнародних організацій, що вміщують обов'язкові для усіх положення.

Таким чином, Конституція Голландії створила сприятливі умови для участі країни у європейських інтеграційних об'єднаннях, забезпечивши пріоритет права Євросоюзу порівняно з вну-



трішнім правом, а також заборонивши застосування національних правових актів, які суперечать положенням права цих об'єднань. Правило *lex posterior* не повинно діяти у цьому випадку.

Загальновизнані положення права ЄС можуть навіть змінювати положення конституції за умови ухвалення їх парламентською більшістю у дві третини голосів, тобто на підставі волевиявлення найвищого органу держави.

Треба, однак, звернути увагу на деякі особливості, пов'язані з застосування права ЄС у Голландії. Зокрема, з метою прискорення впровадження актів інститутів Євросоюзу і, особливо директив, після 1991 р. Парламент був фактично усунутий від попереднього їх розгляду. Єдиним органом, який надає свою думку стосовно цих документів є Державна рада.

З іншого боку, окрім центральних структур певними правами щодо реалізації директив ЄС наділені регіональні органи та місцеві об'єднання. У сферах, що зачіпають їхні інтереси, певними регулятивними повноваженнями наділені синдикати виробників та професійні об'єднання. Автономними правами також користуються й окружні водні адміністрації.

Судова практика Голландії керується тим, що пріоритет права ЄС може базуватись як на відповідних положеннях Конституції (статті 93, 94), так й визнаватися мовчазним чином без відповідних посилань або обґрунтовуватися шляхом посилань на власну природу цього права, про що свідчать рішення Касаційного суду від 18 травня 1962 р. та Державної ради від 7 липня 1995 р.

Що стосується визнання прямої дії положень права ЄС, то нідерландські судді з метою її забезпечення регулярно звертаються при розгляді конкретних справ до Суду ЄС. Така практика характерна для випадків визнання прямої дії директив.

Суди в Голландії також визнають відповідальність країни у випадках порушень норм права ЄС.



Люксембург

У Люксембурзі приєднання до європейських співтовариств викликало перегляд Конституції 1868 р. До неї була включена ст. 49(а), відповідно до якої міжнародною угодою може бути тимчасово покладено на міжнародні установи здійснення повноважень, закріплених конституцією за законодавчою, виконавчою та судовою владами.

Що стосується юридичної сили міжнародного договору та національного закону, то відповідно до міцно укоріненої судової практики положення міжнародних договорів отримують пріоритет перед внутрішніми законами навіть тими, які ухвалені пізніше. Перевагу отримують також й положення актів міжнародних організацій. Цей підхід був розповсюджений й на право Євросоюзу. Але при цьому не було внесено жодних змін до Конституції держави.

Тому в цілому реалізація права ЄС у Люксембурзі не зустрічає практичних труднощів.

Бельгія

У Бельгії договори про заснування європейських співтовариств були ратифіковані на засадах ст. 68 Конституції 1831 р., відповідно до якої торговельні угоди, а також договори, які можуть накладати зобов'язання на державу або на бельгійців повинні бути ухвалені парламентом. Однак у цій Конституції нічого не говорилося про юридичну силу положень таких договорів.

Конституційні поправки 1993 р. та прийняття нової Конституції у 1994 р. дещо змінили ситуацію, хоча і в цьому документі нічого не говориться про співвідношення міжнародного та національного права, яке продовжує регулюватися судовою практикою.

Конституційна реформа 1993 р. перетворила Бельгію на федерацію, що призвело до змін у відносинах країни з європейськими інтеграційними об'єднаннями. Хоча за Королем залишились повноваження щодо участі у міжнародних відносинах, положення Конституції у її новій редакції передбачали, що такі повнова-



ження не повинні порушувати компетенцію культурних спільнот та регіонів регулювати міжнародне співробітництво, включаючи укладання міжнародних договорів органами членів федерації (ст. 167 Конституції 1994 р.).

У рамках федерації спеціальною угодою про співробітництво були врегульовані вимоги щодо укладання змішаних угод за участю ЄС, у випадках, коли положення таких угод зачіпають інтереси як федерації, так й її членів.

Положеннями Конституції (ст. 81), а також спеціальним законом (затвердженим Радою міністрів 10 вересня 1993 р.) були врегульовані питання представництва культурних спільнот та регіонів в органах Євросоюзу.

У 1998 р. до Конституції країни були внесені нові зміни, які закріпили за громадянами Євросоюзу, що мешкали у Бельгії, право брати участь у голосуванні і балотуватися в кандидати на муніципальних виборах.

Застосування положень права ЄС у Бельгії базується на делегуванні з боку парламенту своїх законодавчих повноважень у формі приписів, які уповноважують виконавчу владу регулювати певні сфери в цілому, або приписів, які спеціально уповноважують виконавчу владу застосовувати акти співтовариств, і, особливо, директиви. Державна рада виконує важливу консультативну роль, слідкуючи за тим, як такі акти вводяться у внутрішній правопорядок. Спеціальний парламентський комітет здійснює контроль за реалізацією актів співтовариств та Євросоюзу.

Практикою визначений розподіл компетенції у сфері реалізації актів Євросоюзу між центральною владою та виконавчими структурами членів федерації. Конфлікти між компетенціями вирішуються Комітетом з погодження та, а posteriori, Арбітражним судом. Зокрема, Арбітражний суд у своєму рішенні від 25 лютого 1988 р., визначивши межі компетенції органів федерації та її членів у сфері охорони навколишнього середовища, поклав основну відповідальність за її забезпечення на регіональні органи.

У своєму рішенні від 15 квітня 1997 р. Арбітражний суд зазначив, що посилання на право ЄС не повинно жодним чином впли-



вати на розподіл компетенції між центральними та регіональними органами країни.

Раніше у рішенні від 31 травня 1989 р. Арбітражний суд заявив про обов'язок регіональних властей поважати право європейських співтовариств.

З появою європейських співтовариств судова практика почала відходити від дуалістичної доктрини і визнавати пріоритет міжнародного права. Вирішальне значення для утвердження на практиці пріоритету положень права співтовариств мало рішення касаційного суду від 21 травня 1971 р., у якому було визнано пріоритет права співтовариств навіть порівняно з ухваленим пізніше законодавством.

Бельгійські суди також мають повноваження вирішувати питання щодо пріоритету права ЄС над внутрішнім правом. При розгляді справ бельгійські суди керуються ідеєю примату права ЄС над прийнятими законами незалежно від часу їхнього ухвалення.

Зі свого боку, Арбітражний суд ухвалював дещо суперечливі рішення щодо пріоритету права ЄС над внутрішнім правом. Зокрема у своєму рішенні від 14 липня 1991 р. він визнав, що міжнародна угода (в цьому разі Акт Ради міністрів європейських співтовариств 1976 р. щодо виборів до Європарламенту на засадах загального виборчого права) може дозволяти законодавцю ігнорувати конституційні приписи стосовно визначення процедури голосування, однак при цьому суд відкинув принцип примату права європейських інтеграційних об'єднань.

В інших рішеннях Арбітражний суд зробив спробу закріпити пріоритет конституційного права, а також контролювати конституційність акта ратифікації та через це й конституційність договорів, на які посилається цей акт.

У рішенні, ухваленому 18 жовтня 1994 р., Арбітражний суд, навпаки, пославшись при цьому на відсутність зацікавленості, відмовився підтримати позов, спрямований проти закону, який ухвалив Договір про Євросоюз (йшлося про неконституційність дозволу іноземцям брати участь у виборах до місцевих органів



влади), залишивши відкритим питання щодо контролю за відповідністю конституції акта про ухвалення Договору і тим самим самого Договору.

Що стосується визнання прямої дії норм права ЄС, то у цьому питанні не виникало жодних конфліктів навіть щодо директив.

Італія

Конституція Італійської республіки 1947 р. уміщує положення, які створили правові засади для участі країни у європейських інтеграційних об'єднаннях. Статтею 10.1 передбачено, що: «Правовий порядок Італії узгоджується з загальновизнаними нормами міжнародного права», а ст. 11 проголошує, що Італія «погоджується на обмеження суверенітету, необхідне для порядку, який забезпечує народам мир та справедливість, вона заохочує міжнародні організації, які прагнуть до цих цілей та прихильно ставляться до них». Однак у цих положеннях Основного закону відсутнє чітке посилання на вирішення питання про співвідношення права європейських інтеграційних об'єднань та внутрішнього права країни. Разом із тим, дуже великий вплив на вирішення цього питання справляє панування в Італії дуалістичної доктрини. Для того щоб положення міжнародної угоди могли діяти у внутрішньому праві, вони мають бути трансформовані в це право за допомогою державного нормативного акта, здобуваючи при цьому у внутрішньому праві юридичну силу трансформаційного акта, — чи це буде закон, чи акт виконавчої влади. У разі конфлікту між положеннями документів діє правило *lex posterior*, навіть якщо це може спричинити міжнародно-правову відповідальність держави за невиконання договірних зобов'язань.

Усе це створило певні складнощі для реалізації права європейських співтовариств у країні.

Розглянувши питання щодо відповідності Конституції Договору про заснування ЄС, Конституційний суд у рішенні від 27 грудня 1973 р. визнав, що право співтовариств є автономним правопорядком стосовно правопорядку Італії, його норми введено у внутрішній правопорядок на підставі ст. 11 Конституції, яка



дозволяє обмеження повноважень держави шляхом передачі законодавчих, виконавчих та судових функцій співтовариству. І хоча конституційні гарантії не поширюються на діяльність органів ЄС, яка регулюється установчим договором та забезпечується гарантіями, закріпленими у правопорядку співтовариства, проте в разі порушення інститутами ЄС фундаментальних принципів конституційного правопорядку країни або невід'ємних прав людини, та враховуючи застереження щодо відповідності Конституції, застосування права Співтовариства може бути поставлене під сумнів.

У рішенні від 8 червня 1984 р. Конституційний суд, спираючись на дуалістичний підхід, визначив особливий характер сфер, в яких взаємодіють регламенти співтовариства та національні закони, що означає, з одного боку, непідпорядкованість регламентів режиму, встановленому внутрішнім законодавством, а з іншого, — невтручання національних законів у сферу дії регламентів, яка знаходиться у підпорядкуванні тільки права ЄС. У цьому випадку суддя не повинен застосовувати національний закон. Але коли акти європейських інтеграційних об'єднань не є самодостатніми і не мають характеру прямої дії, то суддя повинен звертатися до Конституційного суду.

У рішенні від 8 травня 1985 р. Конституційний суд визнав, що загальні принципи права співтовариств відповідають особливостям регламентів, тому у випадках, коли національні закони їх порушують, судді не повинні застосовувати такі закони, і що питання про відповідність конституції законів, які порушують загальні принципи права співтовариств, не виникає.

Конституційний суд у рішенні від 21 квітня 1989 р. також зазначив, що часові обмеження щодо звернення у преюдиціальному порядку до Суду ЄС можуть розглядатися як порушення ст. 24 Конституції. Проте у рішенні від 11 липня 1989 р. він, виступивши в дусі практики Суду ЄС, заявив, що усі суб'єкти права, наділені компетенцією в межах правопорядку Італії застосовувати закони або акти, які мають силу закону, тобто суди та органи адміністративної влади, не повинні застосовувати норми внутрішньо-



го права, які несумісні з нормами, закріпленими у статтях 52 та 59 Договору про заснування ЄС, відповідно до тлумачення, наданого Судом ЄС.

У рішеннях, ухвалених у 1994 та 1995 рр., Конституційний суд визнав себе компетентним здійснювати конституційний контроль за законами, які суперечать праву Євросоюзу.

На противагу рішенням Державної ради від 6 травня 1980 р. та Касаційного суду від 21 липня та 7 жовтня 1981 р., Конституційний суд у рішеннях від 18 січня 1990 р. та 18 квітня 1991 р. виступив за визнання прямої дії директив співтовариств, що повинно ввести до не застосування національних законів, які їм суперечать.

Таким чином, Італія і далі належить до групи країн-членів Євросоюзу, в яких поки що не визнається беззаперечним пріоритет права ЄС та пряма дія його положень у внутрішньому правопорядку.

Велика Британія

У Великій Британії питання співвідношення міжнародного та внутрішнього права регулюються за допомогою конституційних звичаїв, конституційних доктрин та судової практики.

У країні міцно укорінився дуалістичний підхід до вирішення проблеми співвідношення міжнародного договору та внутрішнього закону.

Положення про те, що «міжнародне право є частиною права країни» стосується не міжнародних угод, а норм загального міжнародного права.

Не менш суттєвою особливістю британської системи є доктрина суверенності парламенту. Вона має два аспекти. По-перше, суди Великої Британії не можуть ставити під сумнів чинність парламентських актів і зобов'язані завжди їм слідувати. По-друге, жодний парламент попереднього складу не може зобов'язати наступний. Усе це зумовило ті проблеми, з якими пов'язана реалізація права Євросоюзу у Великій Британії.

Приєднання Великої Британії до європейських співтовариств зумовило необхідність змін у національному законодавстві. Для



введення у дію положень права європейських інтеграційних об'єднань у 1972 р. британський парламент ухвалив «Акт про європейські співтовариства» (далі — Акт). Фактично цей документ забезпечив передачу компетенції європейським співтовариствам, а також адаптував британську практику до вимог, пов'язаних із застосуванням норм права ЄС.

Треба відзначити, що сам Акт не вміщує якої-небудь заяви щодо примату права співтовариств. Засади для дії права європейських інтеграційних об'єднань у внутрішньому правопорядку створені за допомогою використання загальної відсилки до положень права ЄС. Найбільш важливе значення має розділ 2.1 Акта, в якому говориться: «Усі права, повноваження, відповідальності, зобов'язання та обмеження, які час від часу створюються чи виникають з договорів, та всі засоби захисту та правила процедури, які час від часу виникають з договорів та з'являються на їх основі, та яким відповідно до договорів повинна бути надана юридична сила або які повинні застосовуватись у Об'єднаному Королівстві без наступного введення в дію, повинні бути визнані та діяти в праві, їм необхідно слідувати та відповідним чином здійснювати». Цей розділ Акта є генеральною відсилкою до права європейських інтеграційних об'єднань, на засадах якої й повинно здійснюватися введення у дію на території Великої Британії положень договірної та похідної права Євросоюзу.

Таким чином, норми прямої дії, які ухвалюються в рамках європейських інтеграційних об'єднань після вступу в дію згаданого Акта, вже не потребують для свого застосування у Великій Британії ухвалення національним парламентом спеціальних законів, які трансформували б їх у внутрішній правопорядок, унаслідок чого обмежується контроль цього органу за здійсненням інтеграційних заходів у країні.

Цей розділ Акта охоплює також засоби захисту та правила процедури, що містяться в договорах, і є посиланням на процедуру, встановлену ст. 177 Договору про заснування Європейського Економічного співтовариства (зараз — ст. 267). Таким чином, національним судам нижчої інстанції надано право безпосеред-



нього звернення до Суду ЄС, оминаючи національні суди вищої інстанції, що покликано служити посиленню наднаціонального характеру європейського інтеграційного об'єднання. Водночас варто підкреслити, що таке право на звернення може надаватися тільки на основі національного закону.

Відповідно до розділу 2.2 Акта уряд шляхом делегованого законодавства повинен здійснювати ті приписи права ЄС, які не мають характеру прямої дії, включно з рішеннями Суду ЄС та постановами Ради Євросоюзу та Комісії про накладання штрафів та платежів. Це має здійснюватися у формі закону, що ухвалюється від імені англійської корони і таємної ради й проходить через парламент без обговорення (так званий *Order of Council*) або у формі акта міністра, уповноваженого таким законом. Проте, якщо парламент не ухвалює такого акта, він має бути скасований. Таке делеговане законодавство може змінювати або доповнювати не тільки акти виконавчої влади, а навіть деякі акти парламенту, що призводить до наділення уряду традиційними прерогативами законодавчої влади за рахунок послаблення останньої.

У розділі 2.4 зазначено, що які-небудь законодавчі акти, які вже ухвалені чи можуть бути ухвалені, і положення яких можуть відрізнитися від тих, що містяться в розділі 2 цього Акта, мають тлумачитися і діяти відповідно до згаданих вище положень цього розділу. За допомогою такого формулювання створюються умови для утвердження пріоритету права ЄС, принаймні щодо положень внутрішніх нормативних актів, ухвалених до набрання чинності Актом. Що стосується майбутніх актів парламенту, то з огляду на панівну доктрину суверенітету парламенту, останній завжди може ухвалити статут, який суперечитиме праву Євросоюзу і який на підставі правила *lex posterior* повинен мати перевагу. Якщо парламент ухвалить такий акт, національні суди змушені будуть спробувати згладити суперечності шляхом тлумачення, керуючись презумпцією, що парламент начебто не хотів порушувати норми права ЄС, однак вони в усіх випадках будуть зобов'язані застосовувати акт парламенту.



З підписанням Єдиного європейського акта та Договору про Євросоюз у Акт щодо приєднання були внесені відповідні зміни шляхом їх ухвалення Парламентом.

Застосування права Євросоюзу у Шотландії та Північній Ірландії має свої особливості, пов'язані з існуванням у цих складових частинах Об'єднаного Королівства своїх правових систем.

Британські суди в цілому займають суперечливу позицію щодо дії положень права європейських інтеграційних об'єднань в країні. У низці рішень, ухвалених у 1979 та 1982 рр., вони підтвердили доктрину суверенітету парламенту. Водночас Верховний суд та Палата Лордів, розглядаючи справи *Factortame* у 1989 та 1990 рр., визнали пріоритет права Євросоюзу через посилення на положення Акта щодо приєднання. Зокрема, Палата Лордів наголосила, що керуючись положеннями частини 2.4 Акта, всі національні законодавчі акти, ухвалені після прийняття постанов інститутів європейських інтеграційних об'єднань, повинні тлумачитися таким чином, щоб не порушувати права, надані громадянам країн-членів положеннями права співтовариств, які мають характер прямої дії. Також було підтверджено право національних судів не застосовувати національне законодавства до отримання попереднього рішення від Суду ЄС.

І хоча доктрина суверенітету парламенту все ще залишається у силі, завдяки чому все ще існує потенційна небезпека порушення Великою Британією своїх зобов'язань перед Євросоюзом, проте, як свідчить судова практика, застосування відповідних методів тлумачення здатне нівелювати її негативні наслідки для дії положень права ЄС у країні.

Данія

Ще задовго до приєднання Данії до європейських співтовариств керівництво країни вже здійснило певні конституційні зміни, що створили правові засади для такого приєднання.

У 1953 р. до Конституції Данії було введено ст. 20, яка наголошує: «Повноваження, що відповідно до нинішньої конституції належать органам державної влади, можуть бути делеговані



у визначеному законом обсязі міжнародній владі, яка може бути створена за взаємною згодою з іншими державами з метою розвитку міжнародного правопорядку та співробітництва».

У 1972 р. парламентом Данії був ухвалений закон про вступ до європейських співтовариств. У ньому є положення, які регулюють питання про співвідношення права європейських співтовариств та внутрішнього права. Зокрема, ст. 2 вказує на те, що повноваження, які основний закон надає владі королівства, можуть здійснюватися інститутами європейських інтеграційних об'єднань в межах, встановлених договорами. Стаття 3 Закону є генеральною відсилкою до права європейських інтеграційних об'єднань, яка вводить в дію на території Данії положення права ЄС, що мають характер прямої дії. У ній говориться, що положення договорів набувають чинності у Данії, оскільки вони мають пряме застосування на підставі права ЄС.

Положення права ЄС, що не мають характеру прямої дії, повинні здійснюватись на практиці урядом, якому парламент надав для цього достатньо обмежену компетенцію. Зокрема, уряд повинен доповідати парламентові про всі намічені європейськими інтеграційними об'єднаннями заходи. Парламентом було також створено спеціальний комітет. Уряд має надавати йому інформацію стосовно пропозицій, поданих Раді Євросоюзу для ухвалення рішень, що матимуть пряму дію або потребуватимуть схвалення парламенту.

Необхідно також зазначити, що порівняно з іншими державами-членами Євросоюзу, в Данії існує найбільш сильна опозиція стосовно участі в європейських інтеграційних об'єднаннях, вплив якої позначився на встановленні порівняно суворого контролю парламенту за здійсненням інтеграційних заходів у країні.

Застосування права Євросоюзу в Данії в цілому відбувається без особливих складнощів, незважаючи на дуалістичні тенденції в судовій практиці й ті проблеми, що виникли з ратифікацією договорів, які доповнювали базові угоди про європейські інтеграційні об'єднання.



Застосовуючи право ЄС, уряд діє на засадах передачі повноважень, визначених Актом про приєднання (п. 5). Парламент, зі свого боку, пильно стежить за тим, щоб уряд погоджував із ним свої дії у всіх випадках, коли вносяться зміни до актів Євросоюзу.

Закон про приєднання визнав пряму дію норм права ЄС (п. 3).

Національні суди, як правило, стараються тлумачити національні закони таким чином, щоб не допускати суперечностей між ними та правом ЄС.

Запобіганню конфліктів посприяли також ухвалені у 1994 та 1997 рр. рішення Високого суду, в яких він відмовився розглядати питання щодо неконституційності Маастрихтського договору.

Проте Верховний суд Данії у рішенні від 6 квітня 1998 р., хоча й також відмовився розглядати позов щодо неконституційності Маастрихтського договору, все-таки вказав урядові країни на необхідність утримуватися від участі в ухваленні актів Ради Євросоюзу, що виходять за межі установчих договорів. Він звернув увагу судових установ на важливість дотримання положень стосовно передачі суверенітету, закріплених у законі про приєднання до європейських співтовариств, відмовляючись визнавати акти Євросоюзу, що суперечать цьому закону. Тобто Верховний суд завжди може поставити питання стосовно можливого порушення положень про передачу суверенітету.

З іншого боку, хоча Конституція країни закріплює відносно обмежене коло прав людини, згідно з існуючою доктриною будь-який конфлікт між правом ЄС у цій сфері та положеннями Основного закону має вирішуватися на користь положень Конституції.

Ірландська Республіка

Ірландія належить до країн, де міцно утвердився дуалістичний підхід до проблеми співвідношення міжнародного та внутрішнього права, що дістало відображення в конституції країни. Стаття 15.2 Конституції наголошує: «Право ухвалення законів для держави цим покладається виключно на парламент, жодна інша законодавча влада не має права ухвалювати закони для держави».



Її доповнює ст. 29.6, в якій зазначено: «Жодна міжнародна угода не може бути частиною державного закону, за винятками, встановленими парламентом». Це означає, що положення міжнародних угод трансформуються у національне право шляхом ухвалення законодавчого акта парламентом і можуть бути змінені більш пізнім актом, ухваленим цим органом.

Разом із тим, треба зауважити, що влада ірландського парламенту не є настільки великою, як у Великій Британії.

Існує також контроль з боку судів загальної юрисдикції за конституційністю міжнародних угод.

З іншого боку, Конституція містить положення, відповідно до якого Ірландія сприймає загальновизнані принципи міжнародного права як правила своєї поведінки в зносинах з іншими державами (ст. 29.3). Однак з метою створення більш певних правових засад для участі країни у європейських співтовариствах у 1972 р. до ст. 29.4 законодавчим актом парламенту було внесено таке доповнення у вигляді підпункту 3, що було ухвалене референдумом і дозволило країні приєднатися до європейських інтеграційних об'єднань: «Жодне положення цієї Конституції не суперечить законам, актам та заходам, ухваленим з метою виконання зобов'язань, що випливають із приєднання до співтовариств, або не перешкоджає здійсненню у внутрішній сфері законів, актів чи заходів, ухвалених співтовариствами або їхніми інститутами».

Завдяки такому формулюванню було усунено підстави для конфліктів не тільки між положеннями Конституції та правом європейських співтовариств, а також між Конституцією та внутрішніми актами із застосування права співтовариств.

Під час приєднання Ірландії до європейських інтеграційних об'єднань у 1972 р. парламентом був ухвалений Акт про Європейські співтовариства, до якого у 1977, 1979, 1985, 1986, 1993 та 1994 рр. вносились доповнення з метою пристосування до відповідних змін у договірному праві ЄС. У акті говориться, що, починаючи з 1 січня 1973 р., договори, які засновують європейські співтовариства, та акти, ухвалені інститутами співтовариств, починають зобов'язувати державу та стають складовою частиною



внутрішнього права останньої на умовах, передбачених цими договорами.

Як це видно з формулювання, положення права ЄС стають частиною внутрішнього права на засадах генерального відсилання до права європейських інтеграційних об'єднань. Характерно те, що на відміну від традиційного дуалістичного підходу, ранг положень права ЄС у внутрішньому праві визначається не трансформаційним актом, а самими установчими договорами про ЄС.

Проте під час ратифікації Єдиного європейського акта виникла проблема щодо участі Ірландії у політичному співробітництві, передбаченому частиною III цього документа. Верховний суд країни в рішенні від 9 квітня 1987 р. дійшов висновку, що така участь передбачає відмову від частини суверенітету, а отже, суперечить Конституції. Питання про приєднання до ЄСА було вирішене лише завдяки позитивному голосуванню на референдумі.

Приєднання до Маастрихтського договору про Євросоюз супроводжувалось внесенням змін до Конституції країни, які стосувалися ст. 29.4. У пункті 5, що замінив п. 3, зазначалося таке: «Жодне положення цієї Конституції не суперечить законам, актам та заходам, ухваленим державою з метою виконання зобов'язань, що випливають із приєднання до Європейського союзу чи до співтовариств, або не перешкоджає здійсненню законів, актів чи заходів, ухвалених Європейським союзом чи співтовариствами або їхніми інститутами, або компетентними органами на засадах договорів, які засновують співтовариства і мають силу закону у внутрішній сфері».

Таким чином право ЄС та національні закони, ухвалені з метою його імплементації, було виведено з-під контролю щодо їхньої відповідності положенням Конституції країни.

Для вжиття заходів щодо реалізації положень права ЄС уряд наділений доволі широкими повноваженнями, делегованими йому парламентом. Він може навіть доповнювати або змінювати велику кількість законодавчих положень, однак не може змінювати положень самого Акта про європейські співтовариства. Хоча в розділі 4 цього документа зазначається, що термін дії актів вико-



навчої влади, якщо вони не дістали схвалення парламенту, не може перевищувати одного року, проте після закінчення цього терміну уряд може видати новий акт, який продовжить дію таких заходів. У разі перевищення урядом своїх повноважень, визначених положеннями Акта про європейські співтовариства, парламент має право анулювати урядові постанови, ухвалені з порушеннями повноважень.

Необхідно також зауважити, що підходи уряду до застосування права ЄС дістали підтримку в судовій практиці, коли спочатку Високий суд (у 1989 р.), а потім Верховний суд (у 1994 р.) відмовились розглядати позови, в яких було піддано сумніву способи застосування урядом положень права європейських інтеграційних об'єднань. Результатом цього є посилення виконавчої влади та зменшення впливу парламенту на регулювання інтеграційних процесів.

Так само як Конституція, Акт про європейські співтовариства нічого не говорить про юридичну силу положень права ЄС у внутрішньому праві. Відповідь на це питання полишена судовій практиці. Проте, як свідчить остання, ірландські суди поки що ще не стикалися зі складними проблемами, пов'язаними із застосуванням права ЄС.

Високий суд у рішенні від 30 червня 1978 р. визнав пряму дію та пріоритет права співтовариств, пославшись на п. 3 (зараз — п. 5) ст. 29.4 Конституції. Зі свого боку, Верховний суд у рішеннях, ухвалених у 1984 та 1985 рр., визнав необхідність попереднього звернення до Суду ЄС на засадах ст. 177 (зараз — ст. 267) Договору про заснування ЄС.

У 1995 р. Високий суд, випередивши практику Суду ЄС, визнав відповідальність держави за порушення положень права ЄС, що стосуються прямої дії директив.

Згідно із законодавством Ірландії приєднання до Лісабонських договорів вимагає винесення цього питання на референдум. Ірландія — єдина країна, де референдум є обов'язковою стадією ратифікації таких договорів. Після проведення третього референдуму з цього питання, Ірландія приєдналася до Лісабонських договорів.



Таким чином, в Ірландії не існує перешкод для застосування положень права ЄС у внутрішньому правопорядку.

Латвійська Республіка

Конституція Латвії 1922 р. належить до конституцій старої хвилі. Тому вона не містить багатьох положень, характерних для новітніх конституцій. Навіть розділ про права та свободи людини був включений до її тексту, у зв'язку з поправками, прийнятими у 1998 р. Це стосується і положень щодо співвідношення норм міжнародного та національного права. Тому вступ Латвії до Європейського союзу насамперед вимагав підготовки її конституційних норм до функціонування, як у рамках Європейського союзу, так і всього Міжнародного співтовариства.

У 2003 р. до ст. 68 Основного закону було включено положення, згідно з яким «при укладанні міжнародних договорів Латвія може, з метою укріплення демократії, делегувати міжнародним інституціям частину компетенції державних інституцій. Міжнародні договори, якими міжнародним інституціям делегується частина компетенції державних інституцій, Сейм може затвердити на засіданнях, в яких бере участь не менше ніж дві третини членів Сейму, і для їх затвердження необхідною є більшість у дві третини голосів присутніх депутатів».

Рішення про участь Латвії у Європейському союзі приймається шляхом всенародного голосування, яке може провести Сейм. На вимогу щонайменше половини членів Сейму, рішення щодо суттєвих змін умов участі Латвії у Європейському союзі приймаються шляхом всенародного голосування.

Тим самим Латвія приєдналася до низки держав-членів Євросоюзу, конституції яких дозволяють передачу частини компетенції європейському інтеграційному об'єднанню.

Водночас Конституція Латвії вимагає вирішення суттєвих питань, пов'язаних з умовами членства країни у Євросоюзі, шляхом проведення референдумів. З огляду на це ст. 79 Конституції Латвії передбачає, що відповідний законопроект, переданий на всенародне голосування, вважається прийнятим, якщо число тих, хто брав участь у



голосуванні складатиме не менше половини виборців і якщо більшість з них проголосує за ухвалення законопроекту.

Нові зміни до Конституції Латвії були внесені у 2004 р. Стаття 101 Основного закону надає громадянам Латвії та громадянам Євросоюзу, що постійно мешкають в країні, право на участь у самоврядуванні, відповідно до загальної практики, що має місце в країнах-членах ЄС.

У Конституції Латвії відсутні положення про пріоритет та пряму дію положень права Євросоюзу у внутрішньому правопорядку країни.

Литовська Республіка

Конституція Литви була прийнята у 1992 р. Рішення про вступ Литви до Європейського союзу було затверджено на референдумі, що відбувся 10, 11 травня 2003 р. 13 липня 2004 р. було прийнято Конституційний Закон «Про доповнення Конституції Литовської Республіки Конституційним актом «Про членство Литовської Республіки в Європейському союзі» і внесені відповідні доповнення в ст. 150 Конституції Литовської Республіки, яка містить перелік конституційних законів. Важливо те, що Литва зайняла негативну позицію щодо приєднання до будь-яких об'єднань, створення яких можливе на теренах колишнього Радянського Союзу, прийнявши акт «Про неприєднання Литовської Республіки до пострадянських східних союзів», який також відноситься до низки конституційних законів.

В акті про членство Литви в Європейському союзі йдеться про те, що Литва передає Європейському союзу компетенцію державних органів у галузях, передбачених договорами. Пунктом 2 цього акта проголошено, що правові норми Європейського союзу є складовою частиною правової системи Литовської Республіки, вони мають пряму дію, якщо це впливає з договорів, на яких засновано ЄС. У випадку колізії національних правових норм з нормами, ухваленими органами Європейського союзу, останні мають перевагу над законами та іншими правовими актами Литви.



Відповідно до ст. 105 Конституції Литви, Конституційний Суд надає висновки про відповідність міжнародних договорів Конституції.

Естонська Республіка

14 вересня 2003 р. в Естонії відбувся референдум з приводу вступу до ЄС і більшість населення проголосувала за таке рішення. На основі результатів референдуму 5 жовтня 2003 р. було прийнято Закон про доповнення Конституції Естонії, який закріпив можливість входження Естонії до складу Європейського союзу. Відповідно до Закону Естонія бере на себе зобов'язання адаптувати законодавство, яке пов'язане з правами і обов'язками, що випливають з її членства в ЄС. Ці положення Закону можна змінювати лише шляхом референдуму.

Інші відносини з Євросоюзом регулюються нормами, що стосуються міжнародного права, загалом. Зокрема, ст. 3 Конституції Естонії, яка встановлює, що загальновизнані принципи і норми міжнародного права є невід'ємною частиною правової системи Естонії. У главі 9 «Міжнародні відносини та міжнародні договори» закріплюється повноваження парламенту з ратифікації та денонсації визначеного кола міжнародних договорів, зокрема договорів про приєднання до міжнародних організацій та союзів. Стаття 123 містить заборону укладати міжнародні договори, що суперечать Конституції, та встановлює примат міжнародних договорів щодо законів та інших актів Естонії в разі виникнення колізій між ними.

11 червня 2008 р. парламент Естонії ратифікував Лісабонський договір.

Чеська Республіка

Конституція Чехії, прийнята у 1992 р., у подальшому зазнала істотних змін. Особливо низку поправок було внесено у 2001, 2002 рр., у зв'язку з наміром Чехії вступити до ЄС.

Зокрема, ст. 10 Конституції, в якій ідеться про пряму дію і примат ратифікованих і оприлюднених міжнародних договорів,



була доповнена положеннями, згідно з якими Чеська Республіка може передавати на основі міжнародного договору певні повноваження міжнародній організації або установі. Такого роду договори потребують затвердження в обох палатах парламенту (ст. 49), на відміну від загального правила прийняття законів та укладення міжнародних договорів, які вимагають згоди парламенту, де перевага у вирішенні цих питань належить, певною мірою, нижній палаті парламенту — Палаті представників. Договори, що передбачають передачу повноважень, вважаються схваленими за умови згоди трьох п'ятих від загальної кількості депутатів і трьох п'ятих присутніх на засіданні senatorів за наявності кворуму (ст. 39). Після схвалення обома палатами парламенту такий договір виноситься на всенародний референдум. Референдум з приводу вступу до Європейського союзу відбувся в Чехії 14 листопада 2002 р.

Статтею 87 Конституції розширено повноваження Конституційного суду Чехії, який повинен обов'язково здійснювати попередній контроль міжнародних договорів, зазначених у ст. 10 Конституції, щодо відповідності їх конституційному порядку. Негативний висновок Конституційного суду з цього приводу є перешкодою для укладення міжнародних договорів до усунення суперечностей між міжнародним договором та Конституцією (ст. 89).

На основі нової редакції ст. 87 Конституції Чехії Конституційний Суд перевіряв на відповідність Конституції Лісабонські договори і 3 листопада 2009 р. визнав їх такими, що відповідають Конституції, після чого їх підписав Президент країни.

Конституцію Чехії також було доповнено ст. 10В, яка покладає обов'язок на уряд Чехії регулярно та завчасно інформувати парламент про питання, пов'язані із зобов'язаннями, що впливають з членства Чеської Республіки в міжнародній організації чи установі, який передані деякі повноваження Чехії. З цього приводу палати парламенту висловлюють свою думку.

Отже, цими статтями була закладена правова база для вступу Чехії в ЄС.



Словацька Республіка

Конституція Словаччини, прийнята 1 вересня 1991 р., була майже повністю переглянута в 2001 р. Саме тоді туди були включені положення про можливість передачі частини прав Словацької Республіки Європейським співтовариствам і Європейському союзу (ст. 7).

Відповідно до оновленої Конституції, рішення про вступ до Союзу з іншими державами приймаються парламентом у формі конституційного закону, з наступним затвердженням його на референдумі (п. 1 ст. 7). Для його ухвалення необхідна кваліфікована більшість голосів у три п'ятих від загальної кількості депутатів парламенту (п. 4 ст. 84 Конституції).

Статтю 7 Конституції закріплюється пріоритет обов'язкових правових актів європейських співтовариств та Європейського союзу над законами Словацької Республіки.

Стаття 120 Конституції надає Уряду право видавати нормативні акти, спрямовані на реалізацію Європейської угоди про встановлення асоціації між Європейськими співтовариствами та їх державами-членами з одного боку та Словацькою Республікою, — з іншого. Крім положень Конституції участь парламенту та уряду у справах ЄС регулюється конституційним Законом «Про співробітництво Національної Ради Словацької Республіки та Уряду Словацької Республіки у справах Європейського союзу», прийнятим у 2004 р. Згідно з положеннями цього Закону на Уряд покладається обов'язок інформувати Національну Раду про акти ЄС, які будуть обговорюватись представниками держав-членів ЄС та про інші питання, пов'язані з членством Словаччини в ЄС. Національна Рада висловлює думку з цих питань, а члени Уряду, здійснюючи представництво Словацької Республіки в органах ЄС, мають дотримуватись позиції, зайнятої парламентом з цього приводу. Отже, в Словаччині діє модель парламенту з сильними повноваженнями контролю щодо представництва Уряду в органах ЄС.

Крім цього було запроваджено низку положень та інститутів, які відповідають європейським конституційним традиціям:



введено інститут омбудсмана, удосконалення зазнали конституційні норми, що врегульовують міжнародні відносини Словаччини.

Розширені також повноваження Конституційного Суду. Йому, зокрема, надано право перевіряти відповідність укладених міжнародних договорів Конституції і конституційним законам, а звичайних законів ратифікованим міжнародним договорам.

Республіка Словенія

У 2003 р. у Словенії було прийнято конституційний закон, який закріпив можливість передачі здійснення частини суверенних прав міжнародним організаціям. Договір, пов'язаний з передачею прав ратифікується Національними Зборами двома третинами голосів від загальної кількості депутатів, але попередньо Парламент може винести його на референдум. Уряд обов'язково повинен інформувати парламент про прийняття актів у рамках міжнародних організацій, що стосуються здійснення переданих прав. Парламент може висловити свою позицію з цього приводу, а уряд повинен її враховувати у своїй діяльності.

Статтею 8 Конституції встановлюється примат загальноєвропейських принципів міжнародного права та міжнародних договорів, стороною яких виступає Словенія, а також пряма дія міжнародних договорів. У процесі ратифікації міжнародних договорів Президент, Уряд або одна третина депутатів Державних зборів можуть звернутись до Конституційного суду з питання відповідності міжнародного договору Конституції.

Республіка Польща

Приєднання Польщі до ЄС здійснювалось на засадах положень ст. 90 Конституції. Не звертаючи уваги на те, що чинна Конституція була прийнята порівняно недавно (у 1997 р.), вона не містить положень спеціально присвячених європейській інтеграції, а подальші зміни, які вносились в 2001, 2006 та 2009 рр. також не стосувалися цього питання. Тому і на сьогодні



ні ст. 90 є основною, хоча сформульована вона широко і стосується участі Польщі у будь-яких міжнародних об'єднаннях, відносини з якими передбачають передачу органами державної влади Польщі частини своїх повноважень міжнародним організаціям або органам. Рішення, пов'язане з обмеженням своїх суверенних прав, приймається у формі закону про ратифікацію Сеймом кваліфікованою більшістю у 2/3 голосів за присутності на його засіданні не менше половини, передбаченого законом числа депутатів та Сенатом більшістю у 2/3 голосів за присутності не менше половини, передбаченого законом числа сенаторів. Таке рішення може бути затверджено на всенародному референдумі.

Статтю 91 Конституції встановлено, що належним чином ратифіковані та опубліковані міжнародні договори мають пряму дію, а у разі колізії з нормами національного закону, міжнародні договори, ратифіковані за попередньою згодою, вираженою в законі, мають пріоритет над законами, якщо останній не можна узгодити з договором. Те ж саме стосується і актів міжнародної організації, участь в якій бере Польща.

Конституційний Трибунал наділяється повноваженнями вирішення справ щодо відповідності законів і міжнародних договорів Конституції; щодо відповідності законів ратифікованим міжнародним договорам, ратифікація яких вимагала попередньої згоди, вираженої в законі (ст. 188). Керуючись положеннями цієї статті, можна зробити висновок, що Конституція, все ж таки, має вищу юридичну силу і порівняно з міжнародними договорами.

Угорська Республіка

Конституція Угорщини 1949 р. була доповнена в 2003 р. ст. 2А (Європейський союз). Цією статтею закріплюється можливість Угорської Республіки брати участь у діяльності ЄС на основі договору, який ухвалюється двома третинами голосів депутатів парламенту. Цими положеннями конституційне врегулювання відносин з ЄС обмежується. Але можна керуватись нормами, що стосуються міжнародного права. Це, зокрема, ст. 7 Конституції, яка



проголошує, що Угорщина визнає загально визнані положення міжнародного права, а також забезпечує узгодженість прийнятих на себе міжнародних зобов'язань з нормами внутрішнього права.

Республіка Мальта

Конституція Республіки Мальта прийнята в 1964 р. Зміни, пов'язані зі вступом Мальти до ЄС, внесені у 2003 р. Було розширено редакцію ст. 65 Конституції положеннями про те, що парламент видає закони «відповідно до поваги прав людини, загально визнаних принципів міжнародного права, а також міжнародних та регіональних зобов'язань, зокрема тих, що випливають з договору про приєднання до Європейського союзу, підписаному 16 квітня 2003 р.». Таким чином, була встановлена пов'язаність парламенту в його діяльності названими вище принципами. У такий спосіб, хоч занадто звужено, була підкреслена відданість Мальти загально визнаним принципам та загальнолюдським цінностям.

До цього Конституція Мальти не містила положень, присвячених міжнародному праву та його співвідношенню з національним законодавством. Відсутність такого роду положень у Конституції не відповідала вимогами нинішнього часу, тому вони мають стати засадничими у функціонуванні в межах міжнародного співтовариства.

Республіка Кіпр

У зв'язку з підготовкою Кіпру до вступу в Європейський союз Конституція Республіки зазнала змін. Першим кроком на цьому шляху стала четверта поправка до Конституції № 104 (1) 2002 р. Вона стосується забезпечення незалежності Центрального банку Республіки згідно з вимогами ЄС.

Вже після приєднання Кіпру до ЄС, виникла необхідність створення правової бази для його діяльності в ЄС. Насамперед, потрібно було на конституційному рівні усунути перешкоди для застосування права ЄС у внутрішньому правопорядку Кіпру.



Згідно зі ст. 179. 1 Конституція є вищим законом Республіки. Не випадково, перед національними судами постало питання: чи можуть вони застосовувати право ЄС у разі його невідповідності Основному Закону держави. Більшість нових держав-членів ЄС закріпили в своїх конституціях примат права ЄС над національним законодавством ще до вступу в ЄС.

На Кіпрі реформування Конституції, пов'язане з членством в ЄС, відбулось лише в 2006 р. Було ухвалено п'яту поправку до Конституції № 127 (1)/2006, яка стосується статей 1, 11, 140, 169, 179.

Конституцію було доповнено ст. 1А такого змісту: «Жодне положення Конституції не може відмінити ухвалені Республікою закони, акти чи заходи, які впливають з зобов'язань, пов'язаних з її членством в Європейському союзі, а також не перешкоджає дії на території Республіки регламентів, директив, або інших актів чи зобов'язальних заходів законодавчого характеру, ухвалених Європейським союзом чи Європейськими співтовариствами, або їх інститутами чи компетентними органами на основі Договорів про заснування європейських співтовариств чи Договору про Європейський союз». Це означає, що у випадку виникнення суперечностей між Конституцією Кіпру та правом ЄС — положення права ЄС продовжують діяти. Невідповідність права ЄС Конституції не є підставою для відмови у його застосуванні.

Статтю 140, яка регулює повноваження Верховного Конституційного суду щодо здійснення попереднього конституційного контролю, було доповнено положеннями про те, що внутрішні закон, постанова, або рішення, які суперечать чи не відповідають Конституції, або праву Європейського союзу, не підлягають опублікуванню.

У статті 169 з'явився п. 4, в якому закріплено право Республіки здійснювати всі повноваження, передбачені положеннями Договорів про заснування європейських співтовариств і Договору про Європейський союз.

Пункт 1 ст. 179, який проголошує Конституцію вищим законом Республіки, було доповнено уточненням «за умови врахування



положень ст. 1А». Отже, у такий, хоч не прямий, спосіб установлювався примат права ЄС навіть над положеннями самої Конституції.

Пунктом 2 цієї ж статті проголошено, що закони та інші нормативні акти не можуть суперечити положенням Конституції чи зобов'язанням, які випливають з членства Республіки в ЄС.

Доповнення ст. 11f стосуються арешту або депортації осіб, у випадку отримання Європейського ордеру на арешт.

Таким чином, у Республіці вирішені основні правові питання, пов'язані з її членством у Євросоюзі.

Республіка Болгарія

Участь Болгарії в утворенні і розвитку Європейського союзу була закріплена в Конституції в 2005 р. (п. 3 ст. 4).

Право ратифікувати міжнародні договори, які передбачають передачу повноважень органам Європейського союзу відповідно до положень Конституції, віднесено до компетенції Народних зборів і здійснюється у формі закону. Такі закони приймаються двома третинами голосів від загальної кількості депутатів (ст. 85). Цією ж статтею встановлюється, що укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції, можливо лише після внесення змін до неї.

На Раду міністрів Болгарії покладається обов'язок інформувати Національні Збори про всі питання, які стосуються зобов'язань Болгарії, як країни-члена Євросоюзу. Також уряд повинен завчасно інформувати парламент про участь у розробці та прийнятті проектів актів Європейського союзу та висловлювати свої міркування з цього приводу (ст. 105).

Стаття 42 Основного Закону закріплює можливість участі громадян Болгарії у виборах до Європейського парламенту та участі громадян ЄС у виборах до органів місцевого самоврядування, порядок проведення яких детально регулюється законом.

Доповнення до ст. 22 Конституції надали можливість набувати право власності на землю іноземцям та іноземним юридичним особам, що стає можливим у результаті вступу Болгарії до Європейського союзу, або ратифікації відповідного міжнародного договору.



Окремих положень, які б закріплювали примат права ЄС у Конституції немає, натомість є стаття 5 Основного Закону, яка закріплює примат ратифікованих у встановленому порядку міжнародних договорів перед нормами внутрішнього законодавства у випадку виникнення колізії між ними.

Конституційний суд наділений повноваженнями здійснювати попередній конституційний контроль щодо міжнародних договорів, які вносяться на ратифікацію, та контроль щодо відповідності законів загальною визнаним нормам міжнародного права та міжнародним договорам, стороною яких виступає Болгарія.

Румунія

Нині чинна редакція Конституції Румунії була затверджена на референдумі 18, 19 жовтня і набула чинності з 29 жовтня 2003 р. Причиною перегляду Конституції 1991 р. стали перспективи входу Румунії до Євросоюзу, у зв'язку з цим у ній з'явився окремий розділ VI, присвячений євроатлантичній інтеграції. Цим розділом врегульовано механізм ухвалення рішення на національному рівні щодо приєднання до Договору про заснування Європейського союзу. Таке рішення, зазначається в п. 1 цього розділу, приймається у формі закону на сумісному засіданні палат парламенту більшістю у дві третини голосів депутатів та сенаторів. Наступні положення розділу VI встановлюють примат договорів та інших актів ЄС перед внутрішнім правом у випадку виникнення колізії між ними. На уряд покладається обов'язок направляти проекти актів ЄС у палати парламенту до їхнього затвердження установами ЄС.

Крім цих нововведень було закріплено право громадян Румунії обирати та бути обраними до Європарламенту (ст. 38), а також можливість заміни національної валюти на євро (ст. 137).

Республіка Хорватія

Договір про вступ Хорватії до ЄС набув чинності першого липня 2013 р., водночас приєднання вимагало попередньої під-



готовки правової бази для вступу Хорватії в ЄС і, насамперед, внесення змін до Конституції Хорватії, прийнятої в 1990 р. У зв'язку з цим, текст Конституції поповнився розділом VIII з назвою «Європейський союз». Відповідні зміни було ухвалено 16 червня 2010 р.

Правовою основою для вступу Хорватії в різного роду міжнародні союзи є розділ VII Конституції «Міжнародні відносини», ч. I якого регулює процедуру укладення міжнародних договорів, а ч. II — процедуру вступу та виходу Хорватії в міжнародні союзи. Процедура приєднання виглядає таким чином: спочатку надходить ініціатива про приєднання, якою наділяється не менш як третина депутатів парламенту Хорватії, Президент Республіки та Уряд Республіки. Після цього потрібно отримати не менш як дві третини голосів депутатів від загального складу Сабору (парламенту) Республіки Хорватії і остаточною стадією є голосування на референдумі. В 2010 р. якраз зазнали змін положення щодо кількості голосів, які необхідно набрати, щоб рішення вважалось прийнятним. Так, замість більшості від зареєстрованої кількості виборців, відтепер потрібно набрати більшість голосів виборців від тих, що взяли участь у голосуванні. Референдум проводиться протягом 30-ти днів із дня прийняття рішення парламентом. Референдум, на якому вирішувалось питання про вступ Хорватії в ЄС, відбувся 22 січня 2012 р., і близько двох третин громадян схвалили вступ Хорватії до ЄС.

Новий розділ VIII Конституції Хорватії «Європейський союз» містить положення, якими закріплюється право громадян мати своїх представників у Європейському парламенті (ст. 144 Конституції), ст. 145 регулює питання прямої дії права ЄС на території Хорватії та повноваження судів безпосередньо застосовувати законодавство ЄС. Стаття 146 Конституції закріплює право громадян Хорватії на європейське громадянство з усіма правовими наслідками, які воно породжує: свобода пересування та проживання на території всіх держав-членів; активні та пасивні виборчі права на виборах до Європарламенту і на місцевих виборах у країні постійного місця проживання; право звертатись за



дипломатичним захистом до посольства будь-якої держави-члена ЄС, якщо Республіка Хорватія не має дипломатичного представництва у відповідній країні; право заявляти петиції до Європейського парламенту, скарги до Європейського Омбудсмена і право на звернення до інституцій Європейського союзу хорватською мовою, або іншими офіційними мовами Європейського союзу, а також отримувати відповіді тією ж мовою.

Фактично, цими положеннями відтворено зміст Установчих договорів ЄС у Конституції Хорватії.

Підсумовуючи, можна сказати, що сучасне як міжнародне право, так і європейське право, є досить гнучкими в плані їхнього співвідношення з національним правом. Вони не встановлюють надто жорстких рамок для суверенних держав, які дбають про збереження своєї самобутності. Їхнє завдання — допомагати державам у їх співпраці, спрямованій на досягнення тих чи тих цілей. Суверенні держави Європи із власними віковими правовими традиціями та механізмами захисту прав людини, яким вони надають першочергове значення, досить обережно ставляться до кардинальних змін, про що свідчить, зокрема, безуспішний досвід прийняття Конституції ЄС.

Питання і завдання для самоконтролю

1. Визначте поняття права Європейського союзу.
2. Якою є сучасна структура права Євросоюзу?
3. У чому полягає наднаціональність європейських інтеграційних об'єднань?
4. Чим пояснити існування різних концепцій юридичної природи права Євросоюзу.
5. Кого можна віднести до суб'єктів права Євросоюзу і чому?
6. Чим відрізняються основні та допоміжні джерела права Євросоюзу?
7. Охарактеризуйте основні концепції співвідношення права Євросоюзу та внутрішнього права країн-членів.

Розділ 3

Правовий механізм Європейського союзу

Як і будь-який розвинутий механізм правового регулювання інтеграції, правовий механізм Євросоюзу побудований на взаємодії міжнародних договірних та інституційних механізмів. Останні є підсистемами єдиної системи правового регулювання інтеграційних процесів у Євросоюзі.

Треба зазначити, що правовий механізм Євросоюзу відіграє роль упорядника інтеграції в усіх інших галузях, про які йдеться в документах: економіці, політиці, соціальній сфері тощо.

Правовий механізм Євросоюзу є унікальним явищем, відрізняючись від усіх інших правових механізмів, які регулюють інтеграційні процеси у світі.

3.1. Компетенція Європейського союзу

Компетенція ЄС — це сукупність прав і повноважень, необхідних для діяльності Союзу. Вони стосуються питань, що знаходяться у віданні ЄС (предметна компетенція) та здатності Союзу впливати на вирішення питань предметної компетенції (регулююча компетенція). Різновидом регулюючої компетенції є юрисдикційна компетенція.

Компетенція Євросоюзу базується на праві ЄС і, як у більшості міжнародних міжурядових організацій, має функціональний характер, оскільки спрямована на реалізацію функцій об'єднання. Однак на відміну від міжнародних організацій Союз не має загальної або притаманної йому компетенції. Правові акти ЄС повинні мати власну правову основу (*bases juridiques*), визначену установчими договорами.



Установчі договори про ЄС окреслюють межі компетенції Союзу (принцип наділення повноваженнями) та засоби її реалізації (принципи субсидіарності та пропорційності) (ст. 5.1 ДЄС).

Принцип наділення повноваженнями (*d'attribution de compétence*) означає, що ЄС має діяти тільки в межах своєї компетенції, яку надали йому в Договорах держави-члени для досягнення цілей, встановлених Договорами (ст. 5.2 ДЄС). Межі повноважень ЄС мають поважатися як органами Союзу, так і державами-членами. Як підкреслив Суд ЄС, принцип наділення повноважень повинен поважатися як у зовнішній, так і у внутрішній діяльності Співтовариства.

Принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу в Договорах, належить державам-членам (статті 4.1 та 5.2 ДЄС). На відміну від участі держав у міжнародних організаціях членство у Союзі веде до обмеження державами-членами своїх суверенних прав, частину яких вони передають ЄС.

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.

Принцип субсидіарності визначає правові рамки для реалізації компетенції Союзу. Суть принципу субсидіарності полягає у тому, що в сферах, які не відносяться до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді і настільки, наскільки цілі передбачених дій не можуть бути повною мірою досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівні, проте, зважаючи на масштаби і наслідки передбачених дій, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу (ст. 5.3 ДЄС). З цього визначення випливає, що субсидіарність обмежена випадками, коли компетенція Союзу доповнює компетенцію держав-членів. Тобто субсидіарність означає доповнення.

Зміст принципу субсидіарності розкриває «Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності»



(далі — Протокол). Протокол передбачає покладання на Комісію зобов'язання проводити широкі консультації для врахування місцевих і регіональних проблем перед внесенням будь-яких законопроектів; включення до законопроектів пояснення їх відповідності принципам субсидіарності і пропорційності та надання супроводжувальних документів, у яких міститься обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акта Союзу, а також підтвердження необхідності його ухвалення на рівні ЄС; наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їхню відповідність принципу субсидіарності направляти відповідальним за підготовку законопроекту своїх мотивованих висновків для врахування; надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності.

Принцип пропорційності є ще одним принципом, який визначає засоби реалізації компетенції Союзу. Він доповнює принцип субсидіарності. Згідно з принципом пропорційності зміст і форма дій Союзу не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договору (ст. 5.4 ДЄС). Йдеться про таке співвідношення цілей та засобів, у рамках якого обрані заходи мають відповідати або бути пропорційними закріпленим у Договорах цілям.

Для забезпечення контролю за такою відповідністю Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності містить однакові вимоги, коли йдеться про включення до законопроекту пояснень про його відповідність обом принципам і висновків про фінансові та юридичні наслідки його ухвалення на рівні Союзу. Інші способи контролю за дотриманням принципу пропорційності більш обмежені, ніж у випадках застосування принципу субсидіарності. Національні парламенти мають право тільки ознайомитись із законопроектом. Вони не можуть контролювати відповідність законопроекту принципу пропорційності шляхом направлення своїх висновків його розробникам, або звертаючись з позовом про порушення принципу до Суду ЄС. Із таким позовом можуть звертатись тільки держави-члени.



Конкретизація принципів, які стосуються компетенції ЄС, здійснюється у розділах і окремих статтях установчих договорів. Кожна зі статей визначає свою частину наданих повноважень і механізм їх реалізації. На практиці це проявляється у закріпленні в положеннях установчих договорів різних категорій компетенції, правових інструментів її реалізації і процедур їх ухвалення.

Сукупність питань, які знаходяться у віданні Союзу, можна поділити на внутрішні і зовнішні. Відповідним чином поділяється компетенція ЄС. Внутрішня компетенція надана Союзу для регулювання відносин на своїй території. Зовнішня компетенція необхідна для регулювання відносин з іншими суб'єктами міжнародного права.

Правові передумови для поділу компетенції Союзу на внутрішню і зовнішню закладені в установчих договорах. Переважна більшість сфер внутрішніх повноважень, підпорядковуються положенням Частини III «Внутрішня політика і діяльність Союзу» (статті 26–197 ДФЕС). До них входять внутрішній ринок, простір свободи, безпеки і правосуддя, транспорт тощо. Сфери зовнішніх повноважень зосереджені у Розділі V «Загальні положення про зовнішню діяльність Союзу і спеціальні положення про спільну зовнішню політику і політику безпеки» (статті 21–46 ДЕС) і Частині V «Зовнішня діяльність Союзу» (статті 205–222 ДФЕ). До них віднесені СЗППБ, СПБО, СТП, співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога, міжнародні угоди тощо.

Такий поділ є умовним. Окремі сфери внутрішньої політики, передбачають зовнішню діяльність Союзу (освіта, професійна підготовка, молодь і спорт, культура, охорона здоров'я, захист споживачів, транс'європейські мережі, навколишнє середовище), а певні сфери повноважень установчі договори не відносять ані до внутрішньої, ані до зовнішньої діяльності (недискримінація і громадянство Союзу, асоціація з заморськими країнами і територіями, інституційне право ЄС).

Основними правовими інструментами реалізації внутрішньої компетенції є постанови, ухвалення яких передбачено у ст. 288 ДФЕС. До них відносяться регламенти директиви, рішення.



Зовнішня компетенція реалізується шляхом укладання міжнародних угод (ст. 216 ДФЄС).

Внутрішня і зовнішня компетенції Союзу можуть бути явно вираженою і дорозумілою. У свою чергу явно виражена і дорозуміла компетенції бувають: виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою і спеціальною.

Явно вираженою внутрішньою компетенцією ЄС наділений у таких сферах, як внутрішній ринок (статті 26–66 ДФЄС), простір свободи, безпеки і правосуддя (статті 67–89), транспорт (статті 90–100), спільні правила конкуренції, оподаткування і зближення законодавства (статті 101–118), зайнятість (статті 145–150), соціальна політика (статті 151–161) тощо. Окрім статей ДФЄС вона базується й на інших актах ЄС.

Явно виражена зовнішня компетенція визначена у таких сферах, як СЗППБ (статті 21–46), СТП (статті 206–207), співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога (статті 208–214), обмежувальні заходи (ст. 215), міжнародні договори (статті 216–219) тощо.

Проте занадто спрощеним було б вважати, що якщо в установчих договорах згадана якась сфера явно вираженої компетенції ЄС, то ніяких питань стосовно меж такої компетенції не повинно навіть виникати. Такий спрощений підхід не достатньо враховує рамковий характер установчих договорів, тобто того, що закріплені в цьому документі цілі, заходи та процедури повинні співвідноситися з передбаченими цими ж договорами умовами та правовими інструментами щодо реалізації відповідних повноважень, а також цінностями, цілями та принципами права ЄС. Тому простий перелік сфер компетенції може бути оманливим. Зате дуже важливою є роль Суду ЄС стосовно тлумачення положень права Союзу. Незважаючи на існування положень установчого договору, які чітко закріплюють повноваження ЄС щодо конкретних сфер внутрішньої та зовнішньої компетенції ЄС, установити обсяг цих повноважень можливо тільки враховуючи відповідні рішення Суду ЄС. Наприклад, у сфері СТП Суд ЄС при визначенні питань компетенції брав до уваги відповідні положення



установчого договору, нормотворчу практику, баланс між інститутами ЄС тощо.

Лісабонські договори про ЄС відносяться до небагатьох міжнародно-правових документів, в яких знайшла своє віддзеркалення дорозуміла компетенція, тобто така, яка не є явно вираженою, але наявність якої допускається для виконання цілей установчих договорів.

Дорозуміла компетенція закріплена у ст. 352 ДФЄС, а також визначається в результаті практики Суду ЄС. У ній наголошується: «Якщо в межах напрямків політики, визначених у Договорах, виникає потреба у діях з боку Союзу з метою досягнення однієї з цілей, передбачених Договорами, і якщо останні не надали для цього необхідних повноважень, Рада, на підставі одноголосно прийнятого рішення, за пропозицією від Комісії та після схвалення Європейського парламенту, ухвалює необхідні пропозиції...». Стаття 352 надає широкі повноваження Європарламенту, оскільки для ухвалення відповідних постанов Радою необхідно отримати його схвалення.

Повноваження, надані на основі цієї статті, використовувалися у сфері охорони навколишнього середовища, для підписання міжнародних угод про торгівлю і співробітництво, створення таких міжнародних організацій, як Європейський банк реконструкції та розвитку тощо. Однією з важливих передумов застосування цієї статті є відповідність ухвалених на її основі заходів положенням договору, що забороняють гармонізацію, або відносять те чи інше питання до сфери СЗППБ.

У доктрині права ЄС існує вузьке і широке тлумачення поняття дорозумілої компетенції. Згідно з вузьким тлумаченням наділення компетенцією передбачає існування іншої компетенції, яка є необхідною для існування першої. Широке тлумачення базується на тому, що визначення цілей і функцій передбачає існування будь-яких повноважень, необхідних для їх реалізації. Практика Суду ЄС схиляється до широкого тлумачення дорозумілої компетенції.

Значному розширенню сфер дорозумілої компетенції сприяє доктрина паралельної компетенції.



Засади цієї доктрини можна знайти у ст. 101.1 Договору про заснування Євратому, де зазначається, що Співтовариство може, в межах своїх повноважень та юрисдикції брати на себе зобов'язання шляхом укладання угод або контрактів з третіми країнами, міжнародними організаціями або громадянами третьої країни. Треба зазначити, що аналогічне положення в Договорі про заснування ЄЕС, який був укладений одночасно з Договором про заснування Євратому, було відсутнє. Це могло б свідчити про те, що це положення не стосується ЄС. Однак практика ЄС пішла іншим шляхом.

Суть доктрини паралельної компетенції зводиться до того, що ЄС може укласти міжнародні угоди в усіх сферах, в яких воно має внутрішні законодавчі повноваження.

Існує кілька точок зору стосовно походження доктрини паралельної компетенції. Як вважає Т. Хартлі, її основу становить теорія дорозумілої компетенції. Однак не всі дослідники поділяють цю точку зору.

Не менш вагомим виглядає аргумент, відповідно до якого держава-член не повинні порушувати внутрішнього законодавства ЄС в якійсь сфері, укладаючи міжнародні угоди з третіми країнами чи міжнародними організаціями. Цей аргумент підкріплюється практикою Суду ЄС, відповідно до рішень якого у випадках укладання таких угод держава-член може порушувати також і ст. 10 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз — ст. 4.3 ДЄС).

Окрім вищесказаного точка зору Т. Хартлі не враховує й того, що хоча в Договорі про заснування ЄС існувала ст. 308 (зараз — ст. 352 ДФЄС), в якій знайшла свій відбиток дорозуміла компетенція, Суд ЄС у своїх рішеннях, де дається обґрунтування паралельної компетенції, далеко не завжди посилався на положення цієї статті.

Основи доктрини паралельної компетенції були викладені в рішенні у справі 22/70, *Commission v. Council* [1971], в якому Суд ЄС заявив, що ст. 210 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз — ст. 47 ДЄС) «не тільки закріплює цивіль-



ну правоздатність Співтовариства, але й визнає (його) міжнародну правосуб'єктність».

Суд ЄС також визнав, що повноваження співтовариства у сфері зовнішніх зносин виникають не тільки з явно виражених зобов'язань установчого договору, як у випадку зі статтями 113 та 114 (зараз — ст. 207 ДФЄС) щодо угод з тарифів та торгівлі, а також ст. 228 (зараз — ст. 217 ДФЄС) стосовно угод про асоціацію, але й можуть впливати з інших положень установчого договору та правових заходів, прийнятих у межах цих положень інститутами ЄС.

При цьому під іншими положеннями договору Суд мав на увазі ті, які передбачають, але не прямо, повноваження щодо укладання міжнародних угод, а також акти про вступ до ЄС.

У інших рішеннях Суд ЄС відніс до джерел визначення зовнішньої компетенції ЄС також зобов'язання та повноваження загального характеру, закріплені в праві ЄС. Тобто це може означати, що компетенцію ЄС у сфері зовнішніх зносин можуть також визначати положення установчих договорів навіть у разі відсутності відповідних внутрішніх заходів. До сфер, в яких компетенція може визначатися таким чином, відносяться заходи, спрямовані на збереження ресурсів моря, правила конкуренції тощо.

Щодо зовнішніх повноважень співтовариства у таких галузях, як, наприклад, СЗППБ, Суд ЄС спирається на положення ст. 352 ДФЄС окремо або разом з іншими статтями цього Договору.

Повноваження стосовно укладання міжнародних угод можуть виникати й з актів, ухвалених інститутами ЄС. До сфер дорозумілої компетенції у таких випадках Суд ЄС відніс соціальну політику, міжнародні автомобільні перевезення, рибальство.

Із рішення Суду ЄС у справі *Commission v. Council* також впливає, що під заходами, які були ухвалені на основі положень установчих договорів інститутами ЄС, маються на увазі нормативно-правові акти, тобто регламенти та директиви. Як зазначив з цього приводу Суд ЄС, «кожного разу, коли Співтовариство з метою реалізації, передбаченої договором, спільної політики ухвалює положення, що встановлюють спільні правила, до того ж



форма закріплення останніх не має значення, держави-члени позбавляються права шляхом індивідуальних або колективних дій у відносинах із третіми країнами приймати на себе зобов'язання, які впливають на ці правила.

Як тільки і коли такі спільні правила з'являються, одне Співтовариство у своїх відносинах із третіми країнами має право брати на себе та здійснювати договірні зобов'язання, котрі впливають на всю сферу застосування правил, що формують правову систему співтовариства.

Стосовно імплементації положень установчого договору система внутрішніх заходів ЄС не може таким чином бути відокремленою від тих, які відносяться до зовнішніх зносин».

Паралельна компетенція у сфері зовнішніх зносин може виникати не тільки тоді, коли ЄС потрібно реалізувати спільну політику, передбачену установчими договорами. У своєму рішенні у справах 3, 4, 7/76 *Kramer* [1976] Суд ЄС дійшов висновку, що паралельна договірна компетенція об'єднання може виникати й з цілої низки джерел права ЄС, узятих разом.

Справа *Kramer* стосувалася порушення з боку голландських рибалок національних квот вилову риби. Такі квоти були встановлені на основі Конвенції з рибальства у Північно-Східній Атлантиці 1959 р. У запиті до Суду ЄС порушувалося питання щодо збереження за державами-членами Європейського економічного співтовариства компетенції щодо встановлення таких квот і відповідності таких дій нормам права об'єднання.

Розглянувши преюдиціальний запит Суд ЄС дійшов висновку, що положення Договору про заснування Європейського економічного співтовариства стосовно спільної сільськогосподарської політики як однієї з задач об'єднання (ст. 3(д)), спеціальні статті щодо цієї політики (статті 39–46), законодавчі акти стосовно політики у галузі рибальства (Регламент ЄЕС № 2141/70, який запроваджує спільну структурну політику для рибної промисловості та Регламент ЄЕС № 2142/70 щодо спільної організації ринку рибної продукції), ст. 102 Акта про приєднання Великої Британії 1972 р., яка надає Раді міністрів повно-



важення визначати умови рибальства з метою забезпечення захисту косяків риби та збереження біологічних ресурсів моря, створюють засади для повноважень співтовариства на внутрішньому рівні вдаватися до усяких правових заходів щодо збереження цих ресурсів.

Суд заявив, що як зрозуміло зі ст. 102 Акта про приєднання, ст. 1 Регламенту ЄЕС № 2141/70 і більше того з самої природи речей, законодавчі повноваження об'єднання також розповсюджуються на рибальство у відкритому морі в тій мірі, в якій держави-члени мають аналогічні повноваження відповідно до міжнародного публічного права.

Таким чином, Суд ЄС при визначенні паралельної договірної компетенції співтовариства не обмежився тільки посиланням на нормативно-правові акти об'єднання, а додав до нього ще й Акт про приєднання, тобто міжнародну угоду між Співтовариством та державою (Великою Британією), яка вступила до ЄЕС, а також послався на саму природу речей, що, правда, без будь-якого пояснення того, що вона означає.

Практика Суду ЄС була врахована при підготовці Лісабонських договорів про Євросоюз.

Одним із найбільш конфліктних питань діяльності Євросоюзу був розподіл компетенції між державами-членами та об'єднанням. У Лісабонських договорах зроблена спроба однозначного вирішення цього питання. Вони поділили компетенцію на виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну.

Виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, то тільки об'єднання можуть займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, крім як у разі, якщо вони уповноважені на це Союзом, або з метою втілення у життя актів Союзу (ст. 2.1 ДЄС).

Виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції передачі повноважень Союзу державами-членами. У цих випадках значно обмежуються повноваження держав-членів діяти у такій сфері



самостійно або колективно, оскільки вони вимушені реалізувати свої інтереси тільки за допомогою інститутів ЄС.

Правовими засадами виключної компетенції у сфері зовнішніх зносин є положення установчого договору або актів про вступ, положення внутрішніх законодавчих актів, випадки, пов'язані з обставинами, які вимагають одночасного використання внутрішніх та зовнішніх повноважень.

До сфер виключної компетенції віднесені: митний союз; установлення правил конкуренції, які є необхідними для функціонування внутрішнього ринку; грошова політика щодо держав-членів, чиєю грошовою одиницею є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики стосовно рибальства; спільна торговельна політика. При укладанні міжнародних угод ЄС має виключну компетенцію, коли їхнє укладання передбачено у законодавчих актах Союзу, вразі необхідності реалізувати свою внутрішню компетенцію, або у тій мірі, в якій укладання угоди може вплинути на спільні правила чи змінити їхню дію (ст. 3 ДФЕС).

Рішення Суду ЄС уточнюють визначення меж виключної компетенції. Вони зможуть полегшити застосування на практиці відповідних положень Лісабонських договорів.

У випадках, коли виключна компетенція стосовно укладання міжнародних угод може бути зафіксована у внутрішніх правових актах, вона повинна підпорядковуватись чітко визначеній внутрішній компетенції, яка закріплена в положеннях установчих договорів. Це пов'язано з тим, що чітко визначена похідна виключна компетенція віддзеркалює явний намір, який впливає з внутрішніх правових актів, які, у свою чергу, не повинні суперечити положенням установчих договорів.

У практиці ЄС часто зустрічаються випадки, коли виключна зовнішня компетенція походить від внутрішніх нормативно-правових актів, в яких немає чітких положень щодо укладання міжнародних угод. Вони викликають найбільше конфліктів у стосунках ЄС з державами-членами. Відповідно до рішень Суду ЄС у таких випадках діє презумпція, що коли об'єднання ухвалює спіль-



ні правила, держави-члени не повинні шляхом укладання міжнародних угод брати зобов'язання, які можуть суперечити положенням спільних правил. Інакше буде підірваний примат права ЄС. А це означає, що не буде забезпечене нормальне функціонування спільного ринку на основі єдиних правил для всіх суб'єктів.

Стосовно самого поняття спільних правил, то в установчих документах воно відсутнє, але їм часто оперує вторинне законодавство ЄС. Як зазначено у ст. 288 ДФЄС інститути Союзу ухвалюють правові акти з метою реалізації компетенції об'єднання. Інші статті установчого договору також включають положення про ухвалення різних видів внутрішніх правових заходів. Зокрема, ст. 114 ДФЄС говорить про заходи щодо зближення законодавчих, регламентарних і адміністративних положень держав-членів, ст. 95 ДФЄС — про директиви. Про правові акти згадує й ст. 352 ДФЄС. Усі ці правові заходи можуть виглядати як правила, спільні для всіх суб'єктів права ЄС. Однак на практиці далеко не всі з них можуть створювати правові засади для виключної компетенції ЄС у внутрішній та у зовнішній сферах.

Суд ЄС у компетентній думці 2/92, в якій йшлося про внутрішні правові акти, ухвалені на основі статей 47.2, 71, 80 та 95 Договору про заснування Європейського співтовариства, визначив, що у випадках, коли внутрішнє правило повністю охоплює своїми положеннями якусь сферу відносин, тоді держави-члени не можуть приймати свої законодавчі акти у цій сфері. Така виключна компетенція паралельно поширюється на зовнішні зносини об'єднання. Це так звана концепція охопленої сфери. Якщо ж внутрішні правові заходи не охоплюють своїм регулюванням повністю якусь сферу відносин, то на їх основі виникає спільна компетенція ЄС та держав-членів.

У компетентній думці 2/91 Суд ЄС розвинув концепцію охопленої сфери. Він констатував, що для визнання виключної компетенції співтовариства достатньо буде того, щоб положеннями внутрішнього правила, ухваленого з метою досягнення ще більшої гармонізації, якась сфера відносин була охоплена правовим регулюванням у значній мірі.



Для виникнення виключної компетенції важливим може бути встановлення заборони державам-членам брати на себе зобов'язання, які можуть впливати на норми права ЄС, або змінювати їх сферу дії. У компетентній думці 2/91 Суд ЄС кваліфікував положення частини II Конвенції МОП № 170, як такі, що регулюють відносини, які підпадають під дію положень директиви Європейського співтовариства, що встановила спільні правила, а тому можуть впливати на норми об'єднання. Суд зробив висновок, що тим самим Співтовариство має виключну компетенцію у сфері дії цієї частини Конвенції.

При цьому, однак, треба враховувати різницю між спільними правилами та мінімальними стандартами. Відповідно до положень ст. 114 ДФЄС Рада може ухвалювати акти щодо гармонізації законодавства стосовно захисту здоров'я, безпеки, охорони навколишнього середовища та захисту споживачів. Проте у держав-членів залишаються повноваження щодо встановлення більш високих стандартів у цих сферах. У компетентній думці 2/91 Суд ЄС порушував питання про дію Конвенції МОП, яка передбачала ухвалення заходів безпеки на хімічному виробництві. Відповідно до ст. 19.8 установчого договору МОП прийняття конвенцій передбачає запровадження тільки мінімальних стандартів. Метою їхнього ухвалення не є вплив на національне законодавство, що запроваджує більш високі стандарти. Розглянувши положення Конвенції МОП, Суд ЄС зробив висновок, що сфера її дії співпадає зі сферою дії соціальних положень Договору про заснування Європейського співтовариства. Відповідно до положень ст. 137 цього договору (зараз — ст. 153 ДФЄС) Рада має повноваження за допомогою директив приймати мінімальні вимоги до захисту здоров'я та безпеки працівників. Однак їхнє прийняття не повинно заважати державам-членам підтримувати або запроваджувати ще більш суворі захисні заходи, які відповідають цьому договору.

Тому, вважає Суд, положення Конвенції МОП № 170 стосовно захисту здоров'я та безпеки працівників не такі, що можуть впливати на правила, закріплені в актах, прийнятих відповідно до ст. 137 Договору про заснування Європейського співтовариства



(зараз — ст. 153 ДФЄС). А це означає, що держави-члени залишають за собою компетенцію щодо регулювання цієї сфери.

Завдяки такому підходу з боку Суду ЄС до вирішення питання про співвідношення між спільними правилами та мінімальними стандартами заохочується застосування в державах-членах Євросоюзу більш суворих вимог щодо захисту здоров'я та охорони праці.

Спільна компетенція Союзу з державами-членами означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. Спільною вважається компетенція, яка не відноситься до сфер виключної та доповнюючої компетенції (ст. 4 ДФЄС). Держави-члени можуть реалізовувати свою компетенцію до тих пір, поки Союз не скористався своєю компетенцією. Якщо Союз вирішив зупинити використання своєї компетенції, то держави-члени можуть знову здійснювати свою компетенцію (ст. 2.3 ДФЄС).

Спільна компетенція охоплює такі сфери, як внутрішній ринок; соціальна політика стосовно аспектів, визначених цим Договором; економічне, соціальне та територіальне згуртування; сільське господарство та рибальство, за виключенням збереження живих морських біологічних ресурсів; навколишнє середовище; захист споживачів; транспорт; транс'європейські мережі; енергія; простір свободи, безпеки і правосуддя; загальні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я стосовно аспектів, визначених цим Договором. Цей перелік доповнюють сфери, в яких спільна компетенція здійснюється за умови, що це не буде заважати державам-членам реалізовувати власну компетенцію. До них відносяться наукові дослідження, технологічний розвиток і космос, в яких Союз здійснює заходи, які можуть включати розробку програм, а також співробітництво заради розвитку та гуманітарна допомога (статті 4.2, 3, 4 ДФЄС).

При здійсненні спільної компетенції держави-члени мають певну свободу дій. У цьому випадку має бути створений механізм співробітництва між ЄС та державами-членами. Це підтвердив Суд ЄС у своєму рішенні у справі C-25/94 *Commission v. Council*



[1996], визнавши Раду винною у порушенні домовленості з Комісією щодо підготовки до зустрічей в рамках ФАО, а також питаннях, пов'язаних із голосуванням та заявами. З 1994 р. існує також внутрішній кодекс поведінки стосовно питань, що відносяться до сфери послуг у системі СОТ. Зі свого боку Комісія запропонувала ухвалити загальний кодекс поведінки.

Доповнююча компетенція Союзу є новою категорією, яка з'явилася в результаті підписання Лісабонських договорів. Вона надана Союзу для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Здійснення гармонізації законодавчих і регламентарних актів держав-членів у сферах доповнюючої компетенції заборонено (ст. 2.5 ДФЕС).

Сферами доповнюючої компетенції на європейському рівні є: охорона і поліпшення здоров'я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка і спорт; цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЕС).

Спеціальна компетенція Союзу не відноситься до тих категорій, назви яких спеціально згадуються у Лісабонських договорах. Вона стосується сфер, які хоча і визначені в установчих договорах, однак не входять до виключної, спільної та доповнюючої компетенції.

Спеціальною компетенцією Союз наділений у сфері координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості. Для здійснення такої координації Союз може ухвалювати головні орієнтири та інші заходи (статті 2.3 та 5 ДФЕС).

Інша сфера спеціальної компетенції — визначення та здійснення СЗППБ включно з поступовим формуванням СПБО (ст. 2.4 ДФЕС).

Таким чином, Європейський союз наділений компетенцією з боку держав-членів, яка дозволяє йому регулювати інтеграційні процеси в межах ЄС та брати активну участь у міжнародних відносинах. Правові засади компетенції визначені установчими договорами та рішеннями Суду ЄС. Союз не може самостійно змінювати свою компетенцію. Компетенція ЄС буває внутріш-



ньою і зовнішньою, явно вираженою і дорозумілою. Як явно виражена, так і дорозуміла компетенція може бути виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою та спеціальною.

3.2. Договірний механізми регулювання інтеграції в Європейському союзі

Договірний механізм інтеграції, здійснюваної в межах Євросоюзу, є системою міжнародних угод, за допомогою яких спрямовується розвиток інтеграційних процесів у цьому об'єднанні. Усі ці договори регулюють відносини між суб'єктами європейської інтеграції в системі Євросоюзу, якими є держави-члени, інтеграційні об'єднання, фізичні та юридичні особи держав-членів.

Специфіка цього договірного механізму полягає в тому, що його складовою частиною є установчі договори про Євросоюз, з усіма особливостями таких актів, оскільки вони слугують одночасно основою та правовою рамкою функціонування політичного організму.

Установчими актами, на яких побудований Євросоюз, є Римський договір про заснування Європейського співтовариства 1957 р., Маастрихтський договір про Європейський союз 1992 р. — зі змінами, внесеними Амстердамськими консолідованими договорами про Європейський союз та заснування Європейського співтовариства 1997 р., Ніццьким договором про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський союз, Договорів про заснування європейських співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів 2001 р., Лісабонськими договорами про Європейський союз та про функціонування Європейського союзу 2007 р., Договором про злиття 1965 р., Договорами про бюджет 1970 та 1975 рр., Єдиним європейським актом 1986 р., Актами про приєднання: 1972 р. (Велика Британія, Ірландія, Данія), 1979 р. (Греція), 1985 р. (Іспанія, Португалія), 1994 р. (Австрія, Швеція, Фінляндія), 2003 р. (Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія), 2005 р. (Болгарія, Румунія). До установчих договорів також належить Хартія



Європейського союзу про основні права 2000 р. зі змінами, внесеними до неї у 2007 р.

Установчі договори мають довгостроковий характер. Римський договір та Маастрихтський договір укладені на необмежений строк (ст. 53 ДЄС, ст. 356 ДФЄС).

Складовою частиною установчих договорів є протоколи і додатки. Допоміжні матеріали для тлумачення обох договорів і протоколів становлять декларації.

Як і інші міжнародні договори, установчі документи, які є основою Євросоюзу, можуть бути скасовані або змінені, якщо в цьому виникне потреба шляхом загальних домовленостей держав-членів, або ж шляхом укладання нових договорів, як це багато разів відбувалося в практиці діяльності Євросоюзу.

Може також мати місце одностороннє анулювання цих договорів або призупинення їх дії з причини грубого їх порушення іншою стороною або сторонами, через неможливість їх виконання або у разі корінної зміни обставин. Підтвердженням цього висновку можуть бути випадки відмови Франції у 1965 р. та Англії у 1986 р. брати участь у роботі органів ЄС, посилаючись на те, що їхні інтереси порушуються. Така відмова може вважатися квазі-призупиненням участі цих держав у договорі.

Практика функціонування Євросоюзу свідчить про те, що його установчі документи не відрізняються за своєю природою від інших міжнародних договорів, які створюють міжнародні міждержавні організації або міжнародні органи, і які підпадають під дію Віденських конвенцій з права міжнародних угод 1969 та 1986 рр., а також основних принципів сучасного міжнародного права.

Як і статuti міжнародних міждержавних організацій, установчі договори про Євросоюз включають положення, в яких передбачається укладання міжнародних угод з метою їх імплементації. Зокрема, під правове регулювання за допомогою міжнародних угод підпадають 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 не має прямого посилання на міжнародні угоди як на інструмент такого співробітництва.

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, здійснюваної 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.

Частина міжнародних угод у межах Євросоюзу укладається між державами-членами з використанням інститутів цих інтеграційних об'єднань, зокрема Ради. 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 у Раді європейських співтовариств». 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 ЄОВС), здійснення спільної транспортної політики (ст. 70 Договору про заснування ЄОВС); у формі програми — для регулювання обміну молодими робітниками (ст. 47 ДФЄС), а також для внесення змін та доповнень до установчих договорів [10]. Значного поширення в минулому набула практика прийняття «актів» з метою реалізації угод між європейськими співтовариствами та третіми країнами.

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 Європейських співтовариств.



За своєю природою акти представників держав-членів, об'єднаних у Раді європейських співтовариств 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 Ради у їх укладанні обмежується, як правило, визначенням меж для переговорів та наданням свого адміністративного апарату в розпорядження урядів держав-членів.

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.

У цілому особливістю здійснення інтеграції в рамках Євросоюзу є обмежена роль міжнародного договірного механізму в регулюванні інтеграційних процесів, яка зводиться, головним чином, до встановлення правових засад для заснування та діяльності інтеграційних об'єднань. Розвиток інтеграції тут здійснюється при вирішальному впливі інституційного механізму: норми, які регулюють інтеграційні процеси, створюються не шляхом укладання міжнародних угод, а переважно за допомогою постанов, що приймаються інститутами Євросоюзу.

3.3. Інституційний механізм Європейського союзу

Особливості договірного механізму інтеграції, здійснюваної в Євросоюзі, знайшли відображення у характерних рисах інституційного механізму цього об'єднання. Інституційний механізм Євросоюзу є системою органів Євросоюзу, а також актів, які ці органи приймають. Він покликаний реалізувати цінності Євросоюзу, здійснювати його цілі, захищати його інтереси, а також інтереси його громадян і держав-членів, забезпечувати послідовність, ефективність і наступність його політики і дій (ст. 13 ДЄС).

Інституційний механізм Євросоюзу має складну конструкцію, яка відбиває поступовий характер розвитку європейської інтегра-



ції. Основу його організаційної структури складають Європейський парламент, Європейська рада, Рада, Комісія, Суд, Європейський центральний банк, Рахункова палата. Їх повноваження визначені в установчих договорах та актах про внесення змін і поправок до них.

Стаття 13.2 ДЕС закріплює положення, в якому зазначено, що кожний інститут діє в межах повноважень, наданих йому в Договорах відповідно до передбачених процедур, умов і цілей.

Європейський парламент очолює систему інститутів ЄС. Основні функції Європарламенту включають законодавчу (разом із Радою), бюджетну (разом з Радою), політичного контролю і консультативну.

Незважаючи на претензійність своєї назви (до 1962 р. він іменувався Асамблеєю), Європарламент поки що не став справжнім парламентом, оскільки обмеженими залишаються його законодавча функція, контрольні повноваження, а також компетенція щодо прийняття бюджету Євросоюзу. Виникнення цього інституту передусім було пов'язано з необхідністю надати демократичного характеру інституційному механізму європейських співтовариств, діяльність якого практично була виведена з-під контролю національних парламентів.

Водночас треба мати на увазі, що Європарламент є тим інститутом Євросоюзу, який має найбільший потенціал щодо розширення повноважень у межах об'єднання.

Європарламент діє незалежно від держав-членів. Відповідно до положень ДЕС до його складу входять представники громадян, які обираються прямим, вільним та таємним голосуванням на п'ятирічний строк (ст. 14 ДЕС). Поки що члени Європарламенту обираються відповідно до національного законодавства держав-членів. За винятком Великої Британії, яка використовує мажоритарну систему виборів, вибори до Європарламенту в усіх інших державах-членах відбуваються за пропорційною системою. Однак передбачається, що Європарламент підготує пропозиції про вибори відповідно до процедури, однакової для всіх держав-членів, або відповідно до принципів, спільних для цих держав.



Кількість парламентаріїв не повинна перевищувати 750 плюс Голова. Максимальний поріг представництва держави-члена не має бути більшим ніж 96, а мінімальний — не меншим ніж 6 депутатів.

Склад Європарламенту визначається рішенням Європейської ради, яка діє на основі принципу убуваючої пропорційності. Згідно з цим принципом співвідношення між представництвом у Європарламенті більш населених і менш населених держав-членів має бути меншим, ніж співвідношення між кількістю їх населення. Тобто у проміжку між установленими в установчому договорі порогоми (максимальний — 96 і мінімальний — 6) більше місць отримує держава-член, у якої більша кількість населення, за умови, що чим більша кількість населення держави-члена, тим більша кількість мешканців, яку представляє кожен з її депутатів.

Таким чином, у Європарламенті, який працюватиме у 2014–2019 рр., найбільшим буде представництво Німеччини — 96 парламентарів. Далі йдуть Франція — 74, Італія та Велика Британія — по 73, Іспанія — 54, Польща — 51, Румунія — 32, Нідерланди — 26, Греція, Португалія, Бельгія, Чеська Республіка, Угорщина — по 21, Швеція — 20, Австрія — 18, Болгарія — 17, Данія, Фінляндія, Словаччина — по 13, Ірландія, Литва, Хорватія — по 11, Латвія, Словенія — по 8, Естонія, Кіпр, Люксембург, Мальта — по 6 депутатів. Усього — 751 депутат.

Проте за кількістю осіб, яких представляють депутати, перевагу мають невеликі держави-члени. Для порівняння: один депутат з Люксембургу представляв 68 тис. осіб, а з Німеччини — 820 тис. осіб.

Депутати Європарламенту можуть бути одночасно членами національних органів законодавчої, але не виконавчої влади. Разом з цим вони не повинні входити до складу Комісії або Ради.

Ще одним важливим чинником незалежності Європарламенту є об'єднання депутатів у політичні партії та фракції на загальноєвропейському рівні. Це розглядається як важлива передумова для формування європейської політичної свідомості і вираження політичної волі громадян Союзу (ст. 10.4 ДЄС).



Парламентарі засідають один раз на рік. Сесія триває 5–6 тижнів і відбувається у м. Страсбурзі (в так званій Палаті Європи). Передбачені й позачергові сесії цього органу. Що стосується роботи 17 постійних комітетів Європарламенту, то вона відбувається у Брюсселі. Комітети готують як чергові сесії цього органу, так і зустрічі політичних груп, які представлені в Європарламенті. Європарламент обирає голову з-поміж своїх членів.

Його рішення, як правило, приймаються абсолютною більшістю голосів (ст. 231 ДФЄС).

У системі інституційного механізму європейської інтеграції Європарламент виконує низку важливих функцій. Зокрема, окрім участі у нормотворчому процесі, здійснення політичного контролю за діяльністю інститутів Союзу, зовнішніх зносин, фінансування діяльності ЄС, він також є форумом для проведення демократичних дебатів.

Унікальною є роль Європарламенту як інституту з політичного лобювання процесів європейської інтеграції. Завдяки тому, що він об'єднує представників політичних течій, груп та партій європейських країн, в яких проживає близько 500 млн населення, на його ініціативи щодо напрямів подальшої співпраці важко не зважати як органам держав-членів, так й іншим інститутам Євросоюзу. Так, Європарламент став одним з ініціаторів створення Євросоюзу, як у концептуальному плані, так і в практичному, коли за його підтримки були скликані міжурядові конференції, на яких були вирішені питання створення економічного, валютного та політичного союзів. Два його представники брали участь у переговорах щодо підписання Лісабонських договорів, які заклали підґрунтя для подальшого розширення компетенції Європарламенту в усіх трьох сферах діяльності Євросоюзу.

Політичні дебати в Європарламенті суттєво впливають на визначення подальших кроків, спрямованих на поглиблення європейської інтеграції.

Щодо законодавчих повноважень Європарламенту, то вони поступово розширюються. Установчими договорами Європарламенту надана компетенція у формулюванні положень та ухвален-



ні актів вторинного законодавства Євросоюзу в тісній співпраці з іншими інститутами ЄС (статті 294, 295 ДФЄС).

Лісабонські договори суттєво збільшили кількість сфер, у яких постанови ухвалюються спільно Європарламентом і Радою на пропозицію від Комісії (ст. 294 ДФЄС).

Іншими формами співпраці Європарламенту та Ради у законодавчій сфері є ухвалення актів Європарламентом за участю Ради і Радою за участю Європарламенту (ст. 289.2).

Розвинутими є контрольні повноваження Європарламенту. Він вважається інститутом, який здатний здійснювати демократичний контроль над іншими структурами Євросоюзу.

Серед контрольних повноважень Європарламенту найбільше значення має право на винесення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Європарламенту. У разі, якщо вотум недовіри підтримає подвійна більшість — дві третини поданих голосів, яка представляє більшість членів Європарламенту, — усі члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЄС). За всю історію існування Євросоюзу питання про вотум недовіри Комісії ставилося на голосування лише один раз. Це пояснюється тим, що до січня 1995 р. Європарламент не відігравав ніякої ролі при призначенні членів Комісії, яке здійснювалось урядами держав-членів. Тому не було ніякої гарантії, що новий склад Комісії буде зважати на бажання Європарламенту. 3 січня 1995 р. була запроваджена нова процедура визначення складу Комісії, в межах якої Європарламент отримав право на затвердження її членів. І хоча контрольні повноваження щодо Комісії все ще послаблені завдяки тому, що Європарламент не може відправляти у відставку якогось окремого члена Комісії, все ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблений перший крок: Європарламент обирає і може відправляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома третинами своїх членів голову Комісії (ст. 14.1 ДЄС).

Для здійснення своїх контрольних повноважень щодо Комісії Європарламент широко використовує інститут інтерпеляції, коли Комісія відповідає усно чи письмово на запитання, поставлені



депутатами. Крім того, Європарламент щорічно затверджує як програми діяльності Комісії на новий рік, так і загальні звіти про її роботу за рік, що минає (ст. 230 ДФЄС). Усі ці процедури свідчать про закладення основ політичної відповідальності Комісії перед Європарламентом.

Контроль Європарламенту за діяльністю Європейської ради та Ради є набагато вужчим. Так, Європейська рада та Рада заслуховуються Європарламентом відповідно до процедури, визначеної самими Радами (ст. 230 ДФЄС). Зокрема, правило 19 Процедури Ради передбачає можливість направляти голову або члена Ради для участі у сесіях Європарламенту. Починаючи з 1960 р., відповідно до практики, яка склалася, голова Ради робить перед Європарламентом усний звіт про діяльність очолюваного ним органу за рік, що минув.

Що стосується Європейської ради, то вона зобов'язана інформувати Європарламент про хід своїх засідань та надавати йому щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності.

Для здійснення своєї контрольної функції Європарламент також наділений повноваженнями проводити розслідування. Так, 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).

Європарламент на час його повноважень після кожних виборів призначає Європейського омбудсмена. Останній 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 й інформує особу, яка подавала скаргу про результати такого розслідування (ст. 228 ДФЄС).

Це означає, що на практиці навіть громадяни України, 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 ним своїх юрисдикційних функцій.

Установчими договорами передбачені різні форми участі Європарламенту у сфері зовнішніх зносин: від консультацій до надання згоди на ті чи інші дії у цій сфері. Так, угоди про створення асоціацій з однією чи більше державами або міжнародними організаціями, угоди про приєднання Союзу до Європейської Конвенції про захист прав людини і основних свобод, угоди, які при організації процедур співпраці створюють інституційний механізм, угоди, які мають важливі бюджетні наслідки для ЄС, та угоди, що розповсюджують свою дію на сфери, стосовно яких застосовується звичайна чи спеціальна законодавча процедура, коли вимагається схвалення з боку Європарламенту, укладаються після отримання його згоди (ст. 218.6 ДФЄС).

Європарламент також надає згоду на початок переговорів про прийняття держав до Євросоюзу або про вихід з нього (статті 49 та 50 ДЄС).

Згода Європарламенту необхідна і для дій проти держав-членів, які допускають суттєві умисні порушення цінностей, на яких заснований Союз (ст. 7 ДЄС).

У разі укладання усіх інших міжнародних угод, окрім торговельних, Європарламент надає консультації. З Європарламентом повинні консультиватися й у разі внесення змін до установчих договорів (ст. 48 ДЄС).

Європарламент також залучений до проведення спільної зовнішньої політики та політики безпеки. Він консультує Високого представника Союзу у закордонних справах і політиці безпеки з приводу головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ і СПБО, а також може звертатися з питаннями до Ради та Високого представника чи давати їм рекомендації. Європарламент організовує щорічні дискусії про стан справ у цих сферах (ст. 36 ДЄС).

Європарламент має важливі повноваження у бюджетній сфері. На відміну від більшості міжнародних організацій бюджет Євро-



союзу фінансується переважно з власних ресурсів. Європарламент дає згоду на встановлення Радою заходів з реалізації системи власних ресурсів Союзу (ст. 311 ДФЕС).

Хоча бюджет готує Комісія, Європарламент має право змінювати проект бюджету. Йому також належить останнє слово у прийнятті або відхиленні бюджету (ст. 314 ДФЕС). В останньому випадку повністю повторюється процедура прийняття бюджету. Треба зазначити, що у минулому Європарламент не один раз відхиляв запропонований Комісією і Радою проект бюджету. Європарламент надає Комісії дозвіл стосовно виконання бюджету (ст. 319 ДФЕС).

Бюджетні повноваження дають можливість Європарламенту впливати на всю політику Євросоюзу.

Європарламент може звертатися з позовами до Суду ЄС стосовно законності актів Союзу (ст. 263 ДФЕС). Він також має право на звернення до Суду ЄС, щоб отримати від нього висновок стосовно відповідності проекту міжнародної угоди положенням Договору про заснування ЄС (ст. 218.11 ДФЕС).

Європейська рада є органом стратегічного планування розвитку європейської інтеграції. Вона з'явилася в результаті практики як реакція на необхідність формалізувати зустрічі у верхах держав-членів ЄС, що почали відбуватися з 1961 р. Додатковим імпульсом для створення Європейської ради стало дедалі більше усвідомлення державами-членами важливості європейського вектора їхнього політичного життя в процесі просування європейської інтеграції. Свій юридичний статус Європейська рада отримала в межах Єдиного європейського акта в 1967 р. Договір про Євросоюз 1993 р. остаточно затвердив роль цього органу як джерела політичних ініціатив та форуму для вирішення суперечностей між державами-членами, які не може вирішити Рада. Спільна зовнішня політика стала механізмом, який дозволив гармонізувати дипломатичні кроки держав-членів і виступати єдиним фронтом зовні. Довгий час Європейська рада займала окреме місце в системі інституційного механізму європейської інтеграції. Цього органу не було у переліку інститутів Європейського співтовари-



ства і Євросоюзу (ст. 5 Договору про Євросоюз, ст. 7 Договору про заснування Європейського співтовариства).

Лісабонські договори віднесли Європейську раду до інститутів Союзу і розширили її повноваження.

Договір про Євросоюз підкреслює, що Європейська рада дає Союзу необхідні імпульси для розвитку та визначає його загальні політичні орієнтири і пріоритети (ст. 15.1).

До Європейської ради входять керівники держав або урядів держав-членів, її голова та голова Комісії. За домовленістю їх можуть супроводжувати по одному міністру і один із членів Комісії. У її роботі бере участь Високий представник Союзу в закордонних справах і політики безпеки.

Європейська рада збирається на свої чергові засідання принаймні двічі на півроку. Передбачені також позачергові засідання цього органу. Відповідна ініціатива може належати голові Європейської ради, одному з її членів або Комісії.

Свої рішення Європейська рада приймає консенсусом (ст. 15.4 ДЄС). Установчі договори також передбачають ухвалення постанов Європейською радою одноголосно, кваліфікованою більшістю, простою більшістю. У голосуванні не беруть участі голова Європейської ради і голова Комісії. Одноголосне ухвалення постанов стосується організаційних питань та зовнішньополітичної діяльності. У таких випадках голоси тих, хто утримався, не враховуються. Проста більшість використовується при ухваленні постанов з питань процедури, а також при ухваленні Європейською радою свого внутрішнього регламенту. Кваліфікована більшість застосовується при вирішенні питання про перелік інших складів Ради окрім тих, що передбачені Договором про Євросоюз, а також питання про головування у складах Ради, окрім Ради закордонних справах. У ній головує Високий представник Союзу.

При ухваленні Європейською Радою постанов кваліфікованою більшістю діють такі самі процедури, що й у випадках їх ухвалення Радою.

На кожному засіданні Європейської ради виступає голова Європарламенту. У свою чергу Європейська рада надає Європарла-



менту доповідь про хід кожного засідання і щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності (ст. 4 Договору про Євросоюз). З іншого боку, голова Європарламенту може бути запрошений Європейською радою для заслуховування (ст. 235.2 ДФЄС).

Голова Європейської ради обирається кваліфікованою більшістю членів цього інституту терміном на два з половиною роки. Він керує роботою Європейської ради, забезпечує координацію співпраці Європейської ради з головою Комісії, інформує Європарламент про підсумки кожного засідання Європейської ради. Він також представляє Союз у міжнародних відносинах з питань СЗППБ.

Основні напрямки діяльності Європейської ради стосуються стратегічного планування розвитку Союзу, зовнішньополітичної сфери, ухвалення постанов, а також урегулювання суперечок між державами-членами ЄС.

Для здійснення своїх функцій Європейська рада наділена широкими повноваженнями з ухвалення постанов. Більшість постанов Європейської ради ухвалюється у формі рішень. Вони мають обов'язковий характер, проте не можуть бути законодавчими актами, ухвалюватись з метою уніфікації чи гармонізації внутрішнього законодавства держав-членів.

Європейська рада може виробляти загальні політичні пріоритети і орієнтири розвитку Союзу. Вони містяться у висновках, що не мають обов'язкової сили. Їхній пріоритет зумовлений тим, що вони ухвалюються вищими посадовими особами держав-членів і тому мають бути імплементовані іншими інститутами ЄС.

Більшість повноважень Європейської ради зосереджена у зовнішньополітичній сфері. Своїми рішеннями вона встановлює стратегічні інтереси, фіксує цілі і визначає загальні орієнтири Союзу у сфері СЗППБ та інших сферах, які відносяться до зовнішньополітичної діяльності (статті 22 та 26 ДЄС).

Європейська рада вирішує організаційні питання. Вона встановлює квоти держав-членів при виборах до Європарламенту (ст. 14.2 ДЄС), визначає порядок ротації держав-членів при призначенні членів Комісії (ст. 244 ДФЄС), висуває кандидатуру на



посаду голови Комісії (ст. 17.7 ДЄС), призначає Високого представника Союзу у закордонних справах і питаннях безпеки (ст. 18.1 ДЄС), поширює повноваження Європейської прокуратури на тяжкі злочини транскордонного характеру (ст. 86.4 ДФЄС).

Під керівництвом Європейської ради здійснюється перегляд положень установчих договорів (ст. 48 ДЄС).

Європейська рада визначає критерії вступу до Союзу (ст. 49 ДЄС), а також орієнтири для переговорів про вихід з ЄС (ст. 50.2 ДЄС).

Європейська Рада може вирішувати суперечки між державами-членами, пов'язані з небажанням когось з них підтримати рішення, ухвалені кваліфікованою більшістю Ради (ст. 31.2 ДЄС).

Рада продовжує залишатися єдиним інститутом об'єднання, який наділений широкою компетенцією для регулювання інтеграційних процесів у межах усіх сфер діяльності Євросоюзу.

Рада є представницьким органом держав-членів. До її складу входить по одному представнику від кожної держави на міністерському рівні (ст. 16.2 ДЄС).

Залежно від предмета обговорення та схвалюваних актів формуються різні склади Ради. У Договорі про ЄС згадуються тільки два склади Ради — із загальних питань і з питань зовнішньої політики. Рада із загальних питань забезпечує послідовність роботи різних складів Ради, готує зустрічі Європейської ради і слідкує за виконанням її постанов. Рада з питань зовнішньої політики готує зовнішньополітичні дії Союзу на основі стратегічних орієнтирів, установлених Європейською радою і забезпечує послідовність таких дій (ст. 16.6 ДЄС). Перелік інших складів Ради затверджується Європейською радою. До набрання чинності Лісабонськими договорами у складах Ради засідали міністри зовнішніх зносин, внутрішніх справ, економіки, сільського господарства, торгівлі тощо. При цьому міністри закордонних справ, як правило, брали участь в обговоренні усіх важливих політичних питань.

Функції колективного голови Ради виконують представники одразу трьох держав-членів, які займають цю посаду упродовж вісімнадцяти місяців. Вони розподіляють між собою свої обов'язки



(ст. 16.9 ДЄС). Європейська рада визначає голів різних складів Ради за виключенням Ради з закордонних справ. Нею керує Високий представник у закордонних справах і з питань безпеки (ст. 236 ДФЄС).

Рада проводить свої засідання кілька разів на місяць. Голова скликає Раду за власною ініціативою або на вимогу одного з її членів чи Комісії (ст. 237 ДФЄС).

Свої постанови Рада ухвалює одногolosно або більшістю голів, як простою, так і кваліфікованою. У переважній більшості сфер своєї компетенції Рада ухвалює постанови кваліфікованою більшістю. В інших випадках, передбачених установчими договорами, Рада голосує одногolosно чи простою більшістю.

Одногolosне ухвалення постанов передбачається при вирішенні питань розширення Євросоюзу за рахунок нових членів (ст. 49 ДЄС), деяких суттєвих для держав питань, таких як податкова сфера (ст. 113 ДФЄС) тощо.

Проста більшість застосовується Радою при вирішенні організаційних питань, ухваленні правил процедури чи свого внутрішнього регламенту (ст. 240.2, 3 ДФЄС), визначенні статуту комітетів, передбачених Договором (ст. 242 ДФЄС) тощо.

При визначенні кваліфікованої більшості мають враховуватися приписи Протоколу про перехідні положення. Згідно з цим документом при прийнятті рішень кваліфікованою більшістю кожна держава-член отримує певну кількість голів, причому чим більшою є країна, тим більше голів вона має. До 31 жовтня 2014 р. голоси між представниками держав-членів розподіляються таким чином: Франція, Німеччина, Італія та Велика Британія мають по 29 голів, Іспанія та Польща — по 27, Румунія — 14, Голландія — 13, Бельгія, Греція, Угорщина, Чеська Республіка та Португалія — по 12, Австрія, Болгарія та Швеція — по 10, Фінляндія, Данія, Словаччина, Литва та Ірландія — по 7, Латвія, Естонія, Кіпр, Люксембург та Словенія — по 4, Мальта — 3 голови. Тобто всього 345 голів.

Прийнятими вважаються постанови, за яких подано 255 «зважених» голів «за», коли вони приймаються за пропозицією від



Комісії, в інших випадках — не менш ніж 255 голосів «за», поданих двома третинами членів.

При цьому вразі, коли рішення в Європейській раді ухвалюється кваліфікованою більшістю, будь-який член цього інституту може запросити підтвердження того, що кваліфікована більшість складає не менш ніж 62 % населення Євросоюзу. При порушенні цієї вимоги акт не ухвалюється.

Існують випадки, коли згідно з установчими договорами у голосуванні беруть участь не усі члени Європейської ради. Йдеться про посилене співробітництво групи держав-членів чи співпрацю держав-членів, валютою яких є євро. Тоді кваліфікована більшість визначається як та частка зважених голосів, що складає не менш ніж 55 % членів Європейської ради, яку представляють держави-учасники, і в яких мешкає не менш ніж 65 % населення цих держав. Блокуюча меншість має включати у крайньому разі мінімальну кількість членів Європейської ради, які представляють 35 % населення держав-учасниць плюс один член.

У випадках, коли постанова ухвалюється Європейською радою не на основі пропозиції від Комісії чи Верховного представника Союзу, кваліфікована більшість становить не менш ніж 72 % членів Європейської ради, що представляють 65 % населення цих держав-учасниць (ст. 238.3 ДФЕС).

З 1 листопада 2014 р. установчими договорами передбачені зміни у процедурах голосування кваліфікованою більшістю (ст. 16.4 ДЕС та ст. 238.2 ДФЕС).

У Раді є кілька допоміжних структур. При Раді працює Генеральний секретаріат. Його очолює Генеральний секретар, який призначається Радою (ст. 240.2 ДЕС).

Важливу роль у структурі допоміжних органів Раді відіграє Комітет постійних представників (далі — КПП). Він був створений у 1958 р. відповідно до ст. 151.2 Договору про заснування ЄЕС та ст. 121 Договору про заснування Євратому.

Комітет складається з постійних представників держав-членів у ранзі послів, які є главами постійних делегацій цих країн при Євросоюзі, а також зі співробітників різних відомств, що виступа-



ють у ранзі експертів. Комітет відповідає за підготовку роботи Ради та виконання завдань, покладених на нього Радою. Він може ухвалювати процедурні рішення у випадках, передбачених внутрішнім регламентом Ради (ст. 240.1 ДФЄС).

У межах СЗППБ цей орган функціонує як Комітет з питань політики і безпеки. Він контролює міжнародну ситуацію у сфері СЗППБ, а також сприяє визначенню політики, офіційно висловлюючи свою думку Раді на прохання останньої, на запит Високого представника або за власною ініціативою. Крім того, він стежить за процесом реалізації вже узгодженої політики (ст. 38 ДЄС).

Комітет з питань політики і безпеки здійснює політичний контроль і стратегічне керівництво операціями з урегулювання криз. Для цього він може ухвалювати рішення у разі надання йому відповідних повноважень Радою.

Рада відіграє ключову роль як у вирішенні проблем внутрішнього життя об'єднання, так і в регулюванні його діяльності. До першої сфери належать: фінансування Союзу, організаційні та кадрові питання. Друга сфера більш багатогранна і включає внутрішню політику, громадянство ЄС, вільне пересування товарів, осіб, послуг та капіталів, транспорт, конкуренцію, спільну валюту, торгівлю, митне співробітництво, соціальну політику, освіту, культуру, промисловість, дослідження і технологічний розвиток, навколишнє середовище, співробітництво заради сприяння співпраці, зовнішню політику, зовнішні зносини з іншими суб'єктами міжнародного права тощо.

Рада здійснює свої функції самостійно або разом з іншими інститутами: разом з Європарламентом — законодавчу і бюджетну, самостійно — визначення політики і координаційну.

У сфері прийняття постанов Рада має найширші повноваження серед інших інститутів Союзу. Вона спрямовує діяльність ЄС, ухвалюючи самостійно або у співпраці з іншими інститутами і органами Союзу законодавчі і незаконодавчі акти. Як правило, при прийнятті постанов Рада співпрацює з кількома органами: Європарламентом, Комісією, КПП, Економічним і соціальним



комітетом, Європейським інвестиційним банком, Комітетом регіонів тощо.

Але деякі положення установчих договорів дозволяють Раді приймати нормативні акти незалежно від інших органів.

Установчі договори також надають Раді повноваження приймати постанови у випадках, коли дії з боку Союзу є необхідними для досягнення однієї з його цілей, і якщо установчі Договори про Євросоюз надають для цього необхідні повноваження (ст. 352 ДФЕС). Це так звана дорозуміла компетенція Союзу.

У межах Договору про Євросоюз Рада розробляє СЗППБ і ухвалює рішення з метою визначення і здійснення цієї політики (ст. 26.2); ухвалює рішення, що визначають позицію Союзу з окремих питань географічного чи тематичного характеру (ст. 29); ухвалює постанови стосовно визначення цілей, меж і загальних умов здійснення цивільних і військових місій Союзу (ст. 43); керує діяльністю Європейської оборонної агенції (ст. 45.1); надає право зацікавленим державам-членам установлювати між собою більш тісну співпрацю ніж та, що передбачається на основі установчих договорів та актів щодо його імплементації (ст. 46) тощо.

У рамках ДФЕС Рада розробляє головні орієнтири економічної політики держав-членів і Союзу (ст. 121.2); рекомендує орієнтири стосовно політики зайнятості (ст. 148.2); укладає міжнародні угоди з третіми країнами і міжнародними організаціями (ст. 218); здійснює призначення на посади в інститутах і органах Союзу (статті 240.2, 252, 286.2) тощо.

Комісія є інститутом, який виступає захисником інтересів Союзу в цілому.

До складу Комісії входять 28 чиновників, яких називають комісарами. Членами Комісії можуть бути тільки громадяни держав-членів. При цьому вона не може включати більше двох громадян від однієї країни (ст. 17.4 ДЕС). Члени Комісії призначаються на п'ять років з правом перепризначення на новий термін (ст. 17.3 ДЕС).

Формування Комісії починається з визначення Європейською радою кваліфікованою більшістю особи для призначення на



посаду голови Комісії. Таке призначення затверджується Європарламентом. Воно має враховувати результати виборів до цього інституту, тобто на вибір кандидатури на голову Комісії впливає розстановка сил у Європарламенті. Потім Рада за погодженням з головою Комісії затверджує інших комісарів з кандидатів, запропонованих державами-членами. Європейський парламент схвалює таке призначення членів Комісії як колективного органу. Після цього голова і члени Комісії остаточно призначаються Європейською радою кваліфікованою більшістю голосів.

З 1 листопада 2014 р. склад Комісії має включати таку кількість членів, яка відповідає двом третинам від кількості держав-членів Союзу. Європейська рада одногосно може змінювати такий кількісний склад Комісії. Відбір кандидатів має здійснюватися на засадах рівноправної ротації між державами-членами, яка дозволяє урахувати демографічний і географічний діапазон усіх держав-членів (ст. 17.5 ДЄС та ст. 244 ДФЄС).

Окрім компетентності і європейської відданості, головною вимогою до комісарів є їхня незалежність при виконанні ними своїх обов'язків. Така незалежність забезпечується передусім тим, що комісари не повинні отримувати інструкції від будь-якого уряду чи іншого органу, а держави-члени зобов'язані поважати цей принцип. Ще однією гарантією незалежності комісарів є заборона займатися, перебуваючи на посаді, будь-якою іншою діяльністю за винагороду чи без неї. Більше того, від них також вимагається поводитися чесно та розсудливо і при розгляді пропозицій щодо призначень чи винагород після закінчення терміну їхнього перебування на посаді.

У разі порушення цих зобов'язань Рада або Комісія мають право звернутися до Суду ЄС з поданням про звільнення порушника або про позбавлення його права на пенсію та інші винагороди, які її замінюють (статті 245 та 247 ДФЄС).

Передбачена також колективна відставка усього складу Комісії. Це може мати місце у випадку, якщо до Європарламенту подається клопотання про недовіру у зв'язку з діяльністю Комісії. І якщо за вотум недовіри проголосує більшість у дві третини поданих



голосів, яка представляє більшість Європарламенту, то члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЄС). За багаторічну історію функціонування Євросоюзу був тільки один випадок колективної відставки членів Комісії. У 1999 р. у зв'язку зі звинуваченнями кількох комісарів у хабарництві членів Комісії змусили піти у колективну відставку після голосування в Європарламенті.

Комісія проводить свої засідання раз на тиждень у Брюсселі. Для того щоб дії Комісії вважалися дійсними, необхідна присутність більшості членів цього інституту. Як правило, постанови Комісії приймаються більшістю голосів (ст. 250 ДФЄС).

Роботою Комісії керує її голова. Він визначає орієнтири для роботи комісарів; установлює внутрішню організацію Комісії з метою забезпечення послідовного, ефективного і колегіального характеру її діяльності; здійснює призначення віце-голів, окрім Верховного представника; може вимагати відставки окремих членів Комісії.

Особливим у Комісії є статус Верховного представника. Його призначення здійснюється Європейською радою після погодження з головою Комісії. За аналогічною процедурою Європейська рада може його звільнити.

Верховний представник задіяний у двох інститутах — Комісії і Раді. Він є одним з віце-голів Комісії, де відповідає за обов'язки, покладені на цей інститут, у сфері зовнішніх зносин, координує інші аспекти зовнішньополітичної діяльності Союзу. Він також головує в Раді у закордонних справах і є уповноваженим Ради у сфері СЗППБ і СПБО Союзу (ст. 18.2, 3 ДЄС).

Верховний представник має широкі повноваження у сфері зовнішньої політики Союзу. Він разом з Комісією може готувати для Ради спільні пропозиції з питань СЗППБ і інших питань зовнішньополітичної діяльності (ст. 22.2 ДЄС). Верховний представник і держави-члени виконують рішення Європейської ради і Ради з питань СЗППБ (ст. 24.1 ДЄС).

Він може ініціювати ухвалення рішень у сфері СЗППБ; представляє Союз у питаннях, пов'язаних із СЗППБ; веде діалог з



третіми країнами і міжнародними організаціями; висловлює позицію Союзу в міжнародних організаціях і на міжнародних форумах. При виконанні наданих йому повноважень він спирається на Європейську службу зовнішньополітичної діяльності (ст. 27 ДЄС). Він також організує координацію дій держав-членів у міжнародних організаціях і на міжнародних конференціях; отримує інформацію від держав-членів про діяльність міжнародних установ; консультується з Європарламентом з питань СЗППБ і СПБО, а також інформує його про розвиток цих напрямків діяльності Союзу (ст. 34 ДЄС).

Апарат Комісії складається з департаментів, які називаються генеральними дирекціями. Кожен комісар відповідає за якусь конкретну сферу діяльності ЄС — економічну або фінансову політику, сільське господарство, зовнішні зносини, юридичні питання, наукові дослідження, питання конкуренції тощо. Кожен комісар очолює одну або кілька генеральних дирекцій і відповідає за спільну політику та загальне адміністрування у своїй галузі. У свою чергу генеральні дирекції спираються у своїй діяльності на численні робочі органи, в яких представлені професійні об'єднання, що діють, як правило, на загальноєвропейському рівні.

Вважається, що на відміну від секретаріатів міжнародних організацій чиновники усіх рівнів, які працюють у Комісії, мають неабияку незалежність при виконанні своїх обов'язків. Але, як свідчить практика, така незалежність дещо примарна. Річ у тому, що відбір та призначення кандидатів на вищі службові посади в Комісії перебуває у віданні тих інстанцій, які найбільше зацікавлені у впливі на Комісію, тобто урядів держав-членів. Те ж саме стосується і переобрання членів Комісії на новий термін. Відомі випадки, коли французький уряд відмовляв у призначенні членів Комісії, які, на його думку, не захищали достатньою мірою інтереси Франції. Це стосується особливо середньої ланки чиновників, яких поряд з корупцією часто звинувачують у лояльності до своїх держав.

Основні функції Комісії полягають у просуванні загальних інтересів Союзу і наданні відповідних ініціатив, спостереженні за



реалізацію положень права ЄС під контролем Суду ЄС, виконанні бюджету і управлінні програмами, здійсненні координаційної, виконавчої та управлінської функції, представництві Союзу на міжнародній арені за виключенням СЗППБ, ініціюванні програм Союзу з метою досягнення міжінституційних угод (ст. 17.1 ДЄС).

Комісія виявляє загальні інтереси ЄС і ініціює ухвалення актів, які забезпечують подальший розвиток Союзу і поглиблення європейської інтеграції. При цьому переважна кількість актів інститутів Союзу може ухвалюватись тільки на пропозицію від Комісії (ст. 17.2 ДЄС). Це і є одна з її головних функцій. Вона ініціює та готує переважну більшість пропозицій, з яких Європарламент та Рада приймають постанови, тобто є необхідним співавтором на стадіях нормотворчого процесу [11, 155]. Комісія може втручатися у законотворчий процес у межах ЄС на усіх його стадіях, щоб полегшити досягнення компромісу між Радою та Європарламентом. При цьому вона може змінювати свої пропозиції (ст. ДФЄС).

Водночас було б перебільшенням вважати, що без пропозицій Комісії Європарламент і Рада практично не можуть приймати постанов. Проти цього свідчать положення установчих договорів, які надають Європарламенту чи Раді таке право (ст. 92 ДФЄС). Більше того, у деяких випадках Комісія навіть зобов'язана готувати пропозиції для Ради (ст. 241 ДФЄС).

Повноваження, надані Комісії державами-членами Євросоюзу, забезпечують їй активну роль у сфері контролю за належним виконанням положень установчих договорів, актів інститутів ЄС. 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 звернення 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 в разі їх порушен-



ня може приймати постанови про запровадження санкцій у вигляді штрафів чи платежів або визнавати угоди, укладені з порушенням правил конкуренції, недійсними (ст. 105 ДФЕС). Постанови Комісії, які накладають фінансові зобов'язання на осіб інших, ніж держави, є обов'язковими і підлягають впровадженню в примусовому порядку згідно з цивільно-процесуальними нормами, які діють у державі, на території якої вони здійснюються (ст. 299 ДФЕС). 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.

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

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

Більш конкретні повноваження можуть бути покладені на Комісію актами Ради.

Комісія відповідає за виконання бюджету Союзу та управління програмами, що здійснюються в середині ЄС і за його межами, і фінансуються з боку Союзу (наукових, освітніх, допомоги третім країнам, включно з фінансовою). Вона готує звіт про виконання бюджету ЄС для затвердження Європарламентом (ст. 318 ДФЕС).

Координаційна, виконавча та управлінська функції Комісії передбачають здійснення делегованих повноважень (ст. 290 ДФЕС), схвалення виконавчих актів (статті 105, 291 ДФЕС), координацію дій держав-членів у сфері охорони здоров'я (ст. 168.2 ДФЕС), збір інформації (ст. ДФЕС), здійснення перевірок (ст. 337 ДФЕС), проведення досліджень (ст. 241 ДФЕС), організацію консультацій (ст. 156 ДФЕС) тощо.



Представництво Союзу на міжнародній арені охоплює підготовку пропозицій для Ради з питань зовнішньополітичної діяльності за виключенням СЗППБ (ст. 22.2 ДЄС); ведення переговорів щодо укладання міжнародних угод (ст. 207.3 ДФЄС). Вона відповідає за підтримання відносин із міжнародними організаціями (ст. 220 ДФЄС).

Ініціювання програм Союзу з метою виконання міжінституційних угод стосується підготовки Комісією пропозицій з координації діяльності інститутів ЄС (ст. ДФЄС).

Інші повноваження Комісії включають надання висновків Раді стосовно можливості більш тісної співпраці у цій сфері між окремими державами-членами (ст. 329.1 ДФЄС); у сфері, яка стосується забезпечення нормального функціонування Євросоюзу, Комісія може виступати перед Радою з поданнями щодо порушень основних принципів, на яких базується Євросоюз (ст. 7.1 ДЄС).

Суд ЄС включає Суд, Загальний суд і спеціалізовані суди (ст. 19.1 ДЄС). Між ними існують відносини субординації. Окрім судів вирішенням суперечок в ЄС займаються також Європейська рада та Комісія.

Суд засідає в Люксембурзі. В його складі представлені по одному судді від кожної держави-члена та 8 генеральних адвокатів. Усі вони призначаються терміном на 6 років з правом бути переобраними шляхом угоди між урядами держав-членів після консультацій з комітетом, що визначає придатність кандидатів на ці посади. Вибір здійснюється з-поміж осіб, які забезпечують будь-які гарантії своєї незалежності і які мають кваліфікацію для призначення на найвищі судові посади у своїх країнах, або є юристами з визнаною компетенцією. Кожні три роки відбувається часткова заміна суддів та генеральних адвокатів (ст. 253 ДФЄС).

На відміну від суддів обов'язком генеральних адвокатів є підготовка та представлення на судовому засіданні мотивованого висновку у справах, які розглядає Суд, з метою допомогти Суду у виконанні його завдань (ст. 252 ДФЄС).



Установчі документи не мають положень щодо національної приналежності суддів або генеральних адвокатів, чи їх пропорційного представництва, однак на практиці склалося так, що в Суді засідає по одному представнику від кожної держави-члена. Частина генеральних адвокатів представляють найбільші з цих держав: по одному генеральному адвокату від Великої Британії, Франції, Німеччини, Італії, Іспанії. Генеральні адвокати від інших держав-членів призначаються на основі ротації. За зверненням Суду кількість генеральних адвокатів може бути доведена до 11 (Декларація стосовно ст. 222 ДФЄС про кількість генеральних адвокатів).

Судді обирають зі свого складу голову Суду терміном у три роки з правом на переобрання.

Суд засідає у повному складі (пленумом), але може також формувати палати: Велику палату, що складається з 13 суддів, та палати, до яких входить від трьох до п'яти суддів. Вони не є спеціалізованими, їх завдання полягає як у проведенні попередніх розслідувань, так і у винесенні рішень з певних категорій справ.

Суд засідає у Великій палаті на вимогу держави-члена або інституту ЄС, який є стороною в процесі розгляду справи (ст. 16 Протоколу про Статут Суду ЄС).

У повному складі Суд засідає, як правило, для розгляду справ про звільнення з посади Омбудсмена (ст. 228.2 ДФЄС), члена Комісії (статті 246 та 248 ДФЄС), члена Рахункової палати (ст. 286.6 ДФЄС) або якщо він вважає, що надана йому на розгляд справа має виняткову важність (ст. 16 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Судове провадження складається з двох частин — письмового та усного. Для дійсності рішення Суду вимагається, щоб у його ухваленні брала участь непарна кількість суддів (ст. 17 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Суд ЄС задуманий як незалежний орган. Це забезпечується порівняно тривалим терміном служби, формальною незалежністю від держав-членів, імунітетами та привілеями суддів, заборонаю виконання одночасно з діяльністю у Суді інших функцій, а також можливістю усунення з посади лише шляхом одноголос-



ного рішення Суду та генеральних адвокатів у разі невідповідності займаній посаді (статті 2–4, 6, 8 Протоколу про Статут Суду ЄС). Однак принцип одноголосності держав-членів при призначенні або переобранні суддів залишається досить сильним засобом для того, щоб тиснути на них.

Суд ЄС є вищою судовою інстанцією Євросоюзу, яка поклика на забезпечувати дотримання законності при тлумаченні та застосуванні положень установчих договорів (ст. 19.1 ДЄС).

У своїй діяльності Суд ЄС виконує функції міжнародного, конституційного, частково адміністративного та цивільного суду.

Як міжнародний суд він вирішує суперечки між державами-членами, які стосуються об'єкта установчого договору (ст. 273 ДФЄС), а також між державами-членами та інститутами ЄС чи між останніми.

До держави-члена, яка не виконує рішень Суду ЄС, останній може застосовувати санкції у формі одноразових виплат або штрафів (ст. 260 ДФЄС).

Виконуючи роль конституційного суду, 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. З цією метою з позовами до Суду можуть звертатися держави-члени, Європарламент, Рада та Комісія на підставі відсутності компетенції, порушення суттєвої процедурної вимоги, порушення установчого договору або іншої норми, що стосується його застосування, або зловживання владою. Таку саму юрисдикцію Суд має щодо позовів, з якими до нього можуть звертатися Рахункова палата, Європейський центральний банк і Комітет регіонів з метою захисту своїх прерогатив (ст. 263 ДФЄС).

У випадках задоволення позову Суд ЄС проголошує акт, що оскаржується, нікчемним, або вказує на ті наслідки анульованого акта, які залишаються чинними (ст. 264 ДФЄС).

Суд ЄС також уповноважений робити висновки щодо відповідності міжнародних угод, які укладаються між ЄС та однією чи



більше державами чи міжнародними організаціями (ст. 218.11 ДФЄС). Якщо передбачувана угода не відповідає положенню Договору про заснування ЄС, то її укладання вимагає внесення змін до установчих договорів.

Суд ЄС може вирішувати суперечки, пов'язані з незаконною бездіяльністю (відсутністю проекту постанови або ухваленого акта) Європарламенту, Європейської ради, Ради, Комісії чи Європейського центрального банку (ст. 265 ДФЄС). Із позовом щодо бездіяльності можуть звертатися до Суду ЄС держави-члени чи інститути ЄС.

Окрім цього, Суд ЄС уповноважений давати належне тлумачення установчих договорів та актів органів ЄС.

Виконуючи функції адміністративного суду, Суд ЄС має юрисдикцію в будь-якому спорі між ЄС та його службовцями (ст. 270 ДФЄС), а також у випадках вирішення спорів, що стосуються відшкодування збитків, заподіяних інститутами ЄС чи його службовцями при виконанні ними своїх обов'язків (ст. 340 ДФЄС).

Суд також може надавати висновки стосовно арбітражних застережень, вміщених у контракті, укладеному ЄС або від його імені (ст. 272 ДФЄС).

Він також розглядає апеляції на рішення Загального суду (ст. 256.2 ДФЄС).

Правом звертатися до Суду ЄС наділені держави-члени, інститути ЄС та фізичні й 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 розгляд Суду ЄС за особливою згодою між сторонами. За всю історію існування об'єднання держави-члени вдавалися до звернення до Суду ЄС зі скаргами на іншу державу-член лише кілька разів. Найчастіше до Суду ЄС звертаються інститути Союзу.

Здатність фізичних та юридичних осіб звертатися до Суду ЄС обмежена випадками:

1) коли вони оскаржують законність актів, які мають пряме й безпосереднє відношення до таких осіб;



2) коли вони оскаржують регламентарні акти, які їх стосуються і які не вимагають виконавчих заходів (ст. 263 ДФЕС); 3) або коли йдеться про бездіяльність інститутів у формі неприйняття щодо таких осіб актів обов'язкового характеру (ст. 265 ДФЕС).

Фізичні та юридичні особи можуть також звертатися з позовом до Суду ЄС проти актів, прийнятих спільно Європарламентом та Радою, або самою Радою, які надають Суду необмежену юрисдикцію стосовно санкцій, зазначених у таких актах (ст. 261 ДФЕС). Зокрема, Суд ЄС може скасувати, збільшити або зменшити суми штрафів та платежів, що накладаються на правопорушника.

До Суду ЄС можуть також звертатися національні суди держав-членів із проханням винести преюдиціальне рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності і тлумачення актів інститутів ЄС, тлумачення статутів органів, створених за рішенням Ради (ст. 267 Договору про заснування ЄС). 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 якимось конкретним положенням внутрішнього права праву Євросоюзу, і тим більше оголошувати відповідне положення внутрішнього права недійсним. Це мають робити національні суди.

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. Таким чином, існує можливість



застосовувати акти національних властей, що суперечать праву Євросоюзу.

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

Винятково важливу роль відіграє Суд ЄС у розвитку права Євросоюзу. Тому необхідно, насамперед, згадати доктрини примату та прямої дії норм права Євросоюзу, які дістали обґрунтування у рішеннях Суду ЄС.

Для нормального функціонування судової системи Союзу важливим стає розподіл компетенції між судовими установами ЄС — Судом, Загальним судом, спеціалізованими судами. Такий розподіл передбачений Протоколом про Статут Суду ЄС.

Зокрема, для Суду зарезервованими є позови від держав-членів щодо правомірності актів чи бездіяльності Європейського парламенту, Ради або актів, ухвалених ними спільно (статті 263, 265 ДФЕС), за виключенням заходів, схвалених Комісією щодо зловживання державною допомогою (ст. 108.2 ДФЕС); актів Ради щодо захисту торгівлі (ст. 207 ДФЕС); актів Ради щодо виконання виконавчих повноважень (ст. 291.2 ДФЕС), а також актів чи бездіяльності Комісії щодо поглибленого співробітництва (ст. 331.1 ДФЕС). Крім того до зарезервованих належать позови, передбачені у цих статтях, з якими звертаються інститути проти актів чи бездіяльності Європарламенту, Ради, або актів, схвалених ними спільно, чи Комісії, так само, як позови інститутів проти актів чи бездіяльності ЄЦБ (ст. 51 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Загальний суд замінив Суд першої інстанції, який був створений у 1989 р. з метою розвантаження Суду ЄС, який не встигав вчасно розглядати велику кількість позовів, що накопичувались роками. Він займався вирішенням окремих категорій справ із правом апеляції до Суду ЄС з питань права (ст. 225.1 Договору про заснування ЄС). Після набрання чинності Ніццьким договором він перетворився у незалежний судовий орган. Були значно розширені його склад та компетенція. Згідно з Лісабонськими договорами Загальний суд став складовою судової системи ЄС.



До Загального суду входить по одному судді від кожної держави-члена. Вимоги до кандидатів у судді ті ж самі, що й у випадку формування складу Суду. Судді також призначаються за спільною згодою урядів держав-членів на шість років із правом бути переобраними повторно.

Як і Суд, Загальний суд може засідати у повному складі (пленумом) або створювати палати з трьох чи п'яти суддів. Правила процедури передбачають також проведення засідань у Великій Палаті для вирішення основних категорій справ (ст. 50 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Передбачено також можливість вирішення суддями не складних справ одноосібно у випадках їх невідкладного характеру, коли немає труднощів щодо питань права або фактів.

У Загальному суді немає генеральних адвокатів. Їхні функції можуть виконувати члени-судді при розгляді справи на пленарному засіданні (ст. 49 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Загальний суд наділений юрисдикцією розглядати та виносити рішення у судових справах першої інстанції або у справах, які стосуються законності актів, ухвалених інститутами ЄС (ст. 263 ДФЄС), розгляду звернень держав-членів, інститутів ЄС, фізичних чи юридичних осіб про бездіяльність інших інститутів, органів чи установ об'єднання (ст. 265 ДФЄС), вирішення певних категорій спорів, пов'язаних із відшкодуванням збитків у випадку позадоговірної відповідальності Союзу (ст. 268 ДФЄС), спорів за участю службовців Євросоюзу (ст. 270 ДФЄС), надання висновків на основі арбітражного застереження (ст. 272 ДФЄС), за виключенням тих, які передані спеціалізованим судам, та тих, які Статутом про Суд ЄС зарезервовані для Суду.

Рішення, винесені Загальним судом у цих категоріях справ, можуть підлягати апеляції до Суду ЄС на підставі питань права (ст. 256 ДФЄС). Апеляція повинна базуватися на основі відсутності компетенції у Загальному суді, на порушенні процедури, яка негативно вплинула на інтереси заявника, на порушенні Загальним судом права співтовариства (ст. 58 Протоколу про Статут Суду ЄС). Якщо апеляцію задоволено, Суд ЄС може ска-



сувати рішення Загального суду або повернути йому справу для перегляду (ст. 61 Протоколу про Статут Суду ЄС).

Загальний суд має юрисдикцію щодо винесення преюдиціальних рішень відповідно до ст. 267 Договору про функціонування ЄС. Такі рішення можуть переглядатися Судом ЄС, якщо існує загроза цілісності і узгодженості права Євросоюзу (ст. 256.3 ДФЄС).

Загальний суд має юрисдикцію тільки в межах ДФЄС.

Спеціалізовані суди можуть створюватися при Загальному суді за рішенням Європейського парламенту та Ради для розгляду в першій інстанції певних видів справ у спеціальних сферах. Члени спеціалізованих судів призначаються Радою з осіб, чия незалежність не викликає сумнівів та які мають необхідну компетентність для зайняття судових посад (ст. 257 ДФЄС).

Рішення спеціалізованих судів можуть підлягати апеляції до Загального суду як на підставі питань права, так і з питань факту. У свою чергу винесені у зв'язку з цим рішення Загального суду можуть підлягати перегляду Судом ЄС (ст. 257 ДФЄС).

Юрисдикція спеціалізованих судів обмежується ДФЄС, оскільки їхня діяльність пов'язана із Загальним судом.

Із спеціалізованих судів уже функціонує тільки Трибунал зі справ публічної служби ЄС.

Європейський центральний банк (далі — ЄЦБ) почав діяти у 1998 р. як один з органів Євросоюзу, який відповідав за європейську валютну політику. З набуттям чинності Лісабонськими договорами ЄЦБ отримав статус інституту Союзу. Йому надали додаткові повноваження і наділили правосуб'єктністю.

Європейський центральний банк тісно співпрацює з національними банками держав-членів Союзу. Разом вони утворюють Європейську систему центральних банків (далі — ЄСЦБ). Управління системою покладено на керівні органи ЄЦБ — Раду управляючих і Дирекцію. До Ради управляючих входять члени Дирекції і управляючі національними центральними банками держав-членів, грошовою одиницею яких є євро. Членів Дирекції призначає Європейська рада кваліфікованою більшістю голосів з



осіб, які є громадянами держав-членів і мають визнаний авторитет і професійний досвід у грошовій і банківській сфері. Термін їхнього перебування на своїх посадах складає 8 років без права перепризначення (ст. 283 ДФЄС).

При виконанні своїх повноважень члени керівних органів ЄЦБ і національних центральних банків не можуть запитувати чи отримувати інструкції від інститутів, органів і установ Союзу та урядів держав-членів (ст. 130 ДФЄС).

Установчі договори визначають цілі, завдання і функції ЄСЦБ і ЄЦБ. Головною метою ЄСЦБ є підтримка стабільності цін. Окрім цього ЄСЦБ надає підтримку загальній економічній політиці Союзу.

Завдання ЄСЦБ полягають у визначенні грошової політики Союзу, проведенні валютних операцій, зберіганні офіційних валютних резервів держав-членів і управлінні ними, сприянні нормальному функціонуванню платіжних систем.

ЄЦБ здійснює управлінську, виконавчу, оперативну, консультативну та контрольну функції.

ЄЦБ може ухвалювати регламенти, рішення, рекомендації та висновки. Він також вирішує питання про необхідність опублікування своїх рішень, рекомендацій і висновків (ст. 132 ДФЄС). Що стосується регламентів Банку, то вони підлягають опублікуванню у «Офіційному віснику Європейського союзу» разом з іншими незаконодавчими актами.

Банк може накладати штрафи на підприємства у випадках невиконання його регламентів і рішень (ст. 132.3 ДФЄС).

ЄЦБ уповноважений санкціонувати емісію євро. Разом з національними центральними банками він може випускати євро. Держави-члени можуть це робити за умови схвалення обсягу емісії з боку ЄЦБ (ст. 128 ДФЄС).

Європейський центральний банк консультує інститути Союзу та національні органи. Звернення за консультаціями передбачено у випадках підготовки актів інститутами ЄС, здійснення національними органами проектів регулювання у сферах компетенції Банку тощо (ст. 127.4 ДФЄС). Банк може надавати висновки



інститутам, органам і установам Союзу і національним органам; може укладати міжінституційні угоди (ст. 287.3 ДФЄС); може звертатися до Суду ЄС із позовами проти інститутів Союзу з метою захисту своїх прерогатив, а також проти національних центральних банків у випадках порушення ними зобов'язань, встановлених установчими договорами (ст. 271 ДФЄС).

Європейському центральному банку допомагає Економічно-фінансовий комітет (далі — ЕФК). До його складу входять особи, призначені державами-членами, Комісією і ЄЦБ. Цей комітет формулює висновки на запити від Ради чи Комісії або за власною ініціативою; сприяє підготовці роботи Ради; наглядає за економічною і фінансовою ситуацією у сфері пересування капіталів і свободи платежів (ст. 134.2 ДФЄС).

Рахункова палата була створена у 1975 р. Вона має забезпечувати перевірку рахунків Союзу.

У складі Рахункової палати — 28 членів, які призначаються Радою після консультації з Європарламентом. Її членами можуть бути особи, які належали у своїх країнах до органів зовнішнього аудиту, або тих, хто має спеціальну кваліфікацію для цієї посади. Термін призначення членів Рахункової палати — 6 років із правом переобрання на повторний строк.

При виконанні своїх обов'язків члени Рахункової палати не повинні отримувати ніяких інструкцій від будь-якого уряду чи будь-якого органу, вони також не можуть бути задіяними у будь-якій іншій діяльності. Вони користуються привілеями та імунітетами, аналогічними тим, що застосовуються до суддів Суду ЄС.

На вимогу Рахункової палати Суд ЄС може звільнити окремих її членів у випадках, якщо вони порушують свої посадові обов'язки або не відповідають умовам зайняття своїх посад (ст. 286 ДФЄС).

Основні повноваження Рахункової палати охоплюють: перевірки звітів про всі доходи та видатки ЄС; розгляд звітів про всі доходи та видатки всіх органів ЄС; підготовку щорічних звітів після закінчення кожного фінансового року; підготовку спеціальних звітів щодо певних питань; надання висновків на вимогу інститутів ЄС; допомогу Європарламенту та Раді у здійсненні



ними повноважень щодо контролю за виконанням бюджету ЄС (ст. 287 ДФЄС).

Рахункова палата має право звертатися з позовом до Суду ЄС у разі порушення її повноважень (ст. 263 ДФЄС).

Рахункова палата може укласти угоди з ЄЦБ і Комісією щодо доступу до інформації Банку (ст. 127.3 ДФЄС).

Окрім інститутів, у системі інституційного механізму Євросоюзу задіяна велика кількість допоміжних органів і установ. 3-поміж них найбільш впливовими є Економічний і соціальний комітет та Комітет регіонів.

Економічний і соціальний комітет (далі — ЕСК) складається з представників організацій роботодавців, найманих працівників і інших суб'єктів, які відносяться до громадянського суспільства. Зокрема, це можуть бути об'єднання, які функціонують у соціально-економічній, громадській, професійній, культурній та інших сферах. Усього в ЕСК може засідати не більше 300 членів. Вони призначаються на 5 років з числа осіб, запропонованих державами-членами.

Свої постанови ЕСК ухвалює після консультації з Комісією (ст. 302 ДФЄС).

ЕСК збирається на засідання на запит від Європарламенту, Ради чи Комісії, а також за власною ініціативою.

У випадках, передбачених установчими договорами, Європарламент, Рада чи Комісія консультуються з ЕСК. Останній може готувати висновки за власною ініціативою (ст. 304 ДФЄС).

Комітет регіонів представляє в Союзі інтереси регіональних і місцевих спільнот, які мають виборчий мандат в межах політико-територіальних утворень чи несуть відповідальність перед виборчими зборами.

До його складу входять до 350 членів, які призначаються державами-членами на 5 років.

Комітет регіонів збирається на засідання на запит від Європарламенту, Ради чи Комісії, а також за власною ініціативою.

У випадках, передбачених установчими договорами, Європарламент, Рада чи Комісія консультуються з Комітетом регіонів. Він може готувати висновки за власною ініціативою (ст. 307 ДФЄС).



Комітет регіонів може звертатися з позовом проти інститутів Союзу з метою захисту свої прерогатив (ст. 263 ДФЄС). Як правило, такі звернення можуть стосуватися неправомірності актів, ухвалених інститутами Союзу без проведення передбачених установчими договорами консультацій з Комітетом регіонів, а також при порушенні принципу субсидіарності (ст. 8 Протоколу про застосування принципів субсидіарності і пропорційності).

На постійній основі функціонують інші органи і установи ЄС.

Органи Союзу сприяють роботі інститутів ЄС. Їхня діяльність має допоміжний характер. Вони виконують переважно консультативні функції. Органи Союзу включають Комітет з соціального захисту, Європейського контролера з захисту даних, Європейське відомство з боротьби з шахрайством, Європейську прокуратуру тощо.

Установи Євросоюзу є юридичними особами. Їхній статус передбачає наявність елементів автономії. Серед установ Союзу можна виділити Європейський інвестиційний банк, Європейське оборонне відомство, Європол, Євроюст, Європейську агенцію з управління оперативним співробітництвом на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського союзу, Європейське відомство з поліпшення умов праці, Європейське відомство з підготовки, Європейську агенцію з повітряної безпеки, Відомство з гармонізації на внутрішньому ринку, Агенцію Європейського союзу з основних прав тощо.

3.4. Система актів інститутів Європейського союзу

Головним змістом діяльності інститутів ЄС є прийняття постанов, передбачених в установчих документах.

Оскільки постанови інститутів ЄС мають різну юридичну силу, важливого значення набуває питання щодо форми акта, який приймається. В ЄС це питання вирішують самі інститути в межах наданої їм компетенції, рамки якої, як і в міжнародних міждержавних організаціях, обмежені передусім тими положен-



нями установчих документів, які формулюють цілі та завдання об'єднань. Зокрема, це ст. 21 ДЄС, ст. 3 ДФЄС. Однак у цих межах компетенція інститутів ЄС має не загальний, а спеціальний характер, тобто вона визначається у кожному конкретному випадку відповідними договірними приписами. Водночас не усі приписи чітко вказують на форму постанови, яку треба прийняти для їх реалізації. Відсутність вказівок на форму постанови передбачає прийняття будь-якої з передбачених договорами постанов (наприклад, статті 56, 64 ДФЄС). Інші положення установчих договорів можуть передбачати вибір між кількома формами постанов. У цьому випадку ухвалюється одна з указаних постанов.

Право ЄС не встановлює ієрархії постанов інститутів Союзу, ухвалених на основі положень установчих договорів. Дається лише їхній перелік, визначається їхня кваліфікація, спосіб ухвалення і застосування. Дорозуміла ієрархія існує переважно у випадках, коли постанова ухвалюється на основі базового акта з метою його виконання.

Згідно зі ст. 288 ДФЄС для здійснення своєї компетенції інститути Союзу приймають регламенти, директиви, рішення, рекомендації та висновки.

Регламенти мають загальне застосування. Вони є обов'язковими в усіх своїх елементах і мають прямо застосовуватися в усіх державах-членах.

Загальне застосування регламенту означає, що його дія поширюється на неконкретизовану й необмежену кількість ситуацій та адресатів. Обов'язковість у всіх своїх елементах, тобто щодо цілі й форми та засобу, означає, що регламент має створювати такі ж самі права та обов'язки на підставі того ж тексту і стосовно усіх суб'єктів права.

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.



Переважна більшість регламентів виступають актами уніфікації правил, які регулюють здійснення європейської інтеграції.

Як правило, ухвалення регламентів передбачено положеннями установчих договорів (зокрема, статті 24, 105, 118, 121.6 ДФЕС). Сферами регулювання за допомогою регламентів є недискримінація і громадянство Союзу, правила конкуренції, здійснення економічної, сільськогосподарської, транспортної, митної, торговельної політики тощо.

Директиви мають обов'язкову силу лише стосовно результату, який повинен бути досягнутий кожною 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, які повинні регулюватися за допомогою директив (зокрема, статті 23, 52, 53, 59, 115 ДФЕС). Із положень цих статей випливає, що головне призначення директив — це гармонізація законодавств держав-членів у визначених установчими угодами сферах. Сюди належать передусім усунення 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 разі 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 й юридичні особи можуть звертатися з позовом проти державних установ до національних судів держав-членів.

Директиви підлягають повідомленню тим державам-членам, яким вони адресовані, і набирають чинності з моменту такого повідомлення. Важливі директиви публікуються в «Офіційному віснику».

Рішення на відміну від регламентів не мають загального застосування і зобов'язують лише тих, кому вони адресовані, а на відміну від директив — обов'язкові в усіх своїх елементах. 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 трансдонними наслідками, відносно яких допускається ухвалення актів згідно зі звичайною законодавчою процедурою (ст. 82.3 ДФЕС), дозволяти державам застосовувати запобіжні заходи або вилучати підприємства з-під дії положень про заборону картельної практики (ст. 101 ДФЕС), містити заходи спрямовані на подолання труднощів у постачанні продуктів (ст. 122.1 ДФЕС) тощо. Виконання рішень може призводити до прийняття або скасування актів внутрішнього законодавства.

Рішення повідомляються адресатам (державам-членам або фізичним і юридичним особам) і набирають чинності з моменту такого повідомлення.

Ухвалення рішень передбачає співробітництво держав-членів у рамках, визначених Договором про Європейський союз.

Рішення становлять єдиний обов'язковий акт у межах СЗППБ. Вони можуть визначати дії та позиції Союзу, а також порядок реалізації дій та позицій (ст. 25 ДЕС). Адресатами рішень виступають держави-члени та інститути Євросоюзу. Рішення не підлягають контролю з боку Суду ЄС.

У Договорі про Євросоюз немає положень, які б вказували на необхідність публікації актів, що приймаються у сфері СЗППБ в «Офіційному віснику Європейського союзу», або про необхідність їх нотифікації, як це робиться у випадках з актами ЄС.



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 ДФЕС).

Висновки є викладенням інститутами ЄС точки зору на отриманий запит. Практика ухвалення висновків пов'язана зі здійсненням окремих аспектів економічної політики (ст. 126 ДФЕС), грошової політики (ст. 144 ДФЕС), соціальної політики (ст. 156 ДФЕС) тощо. Після отримання висновків держави-члени або інститути Союзу не зобов'язані дотримуватись їхніх положень. Проте вони не можуть їх не враховувати у своїй діяльності.

Лісабонські договори закріпили кілька процедур, пов'язаних із різними варіантами узгоджень змісту постанов між органами Союзу.

Як правило, в процесі прийняття постанов задіяні Європарламент, Європейська рада, Рада, Комісія, а також в окремих випадках, передбачених установчими договорами, — Економічний і Соціальний комітет, Комітет регіонів та Рахункова палата. Співпраця між Європарламентом, Радою і Комісією є основним двигуном в узгодженні остаточного змісту актів. На сучасному етапі інтеграції значно зросла роль Європарламенту при ухваленні переважної більшості актів ЄС. Тому виглядає закономірним, що назва процедури залежить від ролі Європарламенту у виробленні постанов. Це законодавча (звичайна і спеціальна) і незаконодавча процедури, отримання згоди. Вибір процедури визначається положеннями установчих договорів.

Проте існують випадки, коли Європарламент не бере ніякої участі у напрацюванні постанов. Вони стосуються процедур прийняття актів у сфері СЗППБ (ст. 31 ДЕС).

Звичайна законодавча процедура полягає в ухваленні регламенту, директиви чи рішення спільно Європарламентом і Радою на пропозицію від Комісії (ст. 294 ДФЕС). Йдеться про спільне ухвалення актів Європарламентом та Радою.



До сфер застосування звичайної законодавчої процедури відносяться: митне співробітництво (ст. 33 ДФЕС), свобода пересування працівників (ст. 48 ДФЕС), визначення правових основ адміністративних заходів стосовно пересування капіталів і платежів (ст. 75 ДФЕС), встановлення мінімальних правил з визначення кримінальних правопорушень (ст. 83.1 ДФЕС), визначення основ здійснення СТП (ст. 207 ДФЕС) тощо.

Спеціальна законодавча процедура передбачає ухвалення регламенту, директиви чи рішення спільно Європарламентом за участю Ради або Радою за участю Європарламенту (ст. 289.2 ДФЕС). Способи ухвалення постанов можуть бути різні і залежать від положень установчих договорів.

Переважає більшість постанов із застосуванням спеціальної законодавчої процедури ухвалюється Радою після консультацій з Європарламентом. Сюди відносяться: розробка заходів із координації та співробітництва з метою забезпечення захисту громадян Союзу з боку дипломатичних і консульських установ держав-членів, розташованих на території третіх країн (ст. 23 ДФЕС), застосування принципів стосовно протидії зловживанню домінуючим становищем на внутрішньому ринку (ст. 103.1 ДФЕС), встановлення лінгвістичних режимів європейських правовстановлюючих документів (ст. 118 ДФЕС), заснування Комітету з питань зайнятості (ст. 150 ДФЕС) тощо.

Існують також сфери ухвалення постанов Європарламентом за згодою Ради або Радою за згодою Європарламенту йдеться про більш широке застосування процедури отримання згоди.

До сфер компетенції, в яких постанови ухвалюються Європарламентом за згодою Ради відносяться: встановлення статусу і загальних умов здійснення функцій депутатами (ст. 223.2 ДФЕС), встановлення порядку здійснення права на розслідування (ст. 226 ДФЕС) тощо.

Випадками застосування процедури ухвалення постанов Радою за згодою Європарламенту є заснування Європейської прокуратури (ст. 86.1 ДФЕС), затвердження багаторічного фінансового рамочного плану (ст. 312.2 ДФЕС). Сюди також треба додати



сферу укладання певних видів міжнародних договорів ЄС із третіми країнами (ст. 218.6 ДФЄС).

Законодавчі акти також можуть ухвалюватись за ініціативою групи держав-членів чи Європарламенту, за рекомендацією ЄЦБ чи за запитом Суду ЄС або ЄЦБ (ст. 289.4 ДФЄС).

Усі акти, ухвалені згідно з цими процедурами, стають законодавчими актами.

Поняття законодавчого акта поки що відсутнє у праві ЄС. Основна складність для визначення статусу законодавчого акта полягає в тому, що у праві ЄС немає ієрархії актів вторинного законодавства. І хоча існують певні критерії для кваліфікації законодавчих і незаконотавчих актів, вести мову про пріоритет одних актів вторинного законодавства над іншими, поки що не можна. Ані установчі договори, ані практика ЄС нічого про це не говорять.

У випадках, коли установчі договори не передбачають застосування законодавчих процедур, ухвалені акти не вважаються законодавчими.

Незаконодавчі акти бувають обов'язковими і рекомендаційними. Обов'язкові незаконотавчі акти виступають у формі регламентів, директив, рішень. Їх можуть ухвалювати Європарламент і Рада, а також у передбачених установчими договорами випадках Комісія, ЄЦБ, Європейська рада.

Незаконодавчі акти ухвалюють стосовно застосування державами-членами обмежувальних заходів податкового характеру (ст. 65.4 ДФЄС), заборони дискримінації у транспортному сполученні всередині Союзу (ст. 95.3 ДФЄС), внесення змін до захисних заходів окремих держав-членів при виникненні труднощів у їхньому платіжному балансі (ст. 144 ДФЄС) тощо.

Лісабонські договори серед обов'язкових незаконотавчих актів виділяють делеговані і виконавчі.

Делегованими називаються акти Комісії, ухвалені з метою реалізації повноважень, делегованих законодавчим актом Європарламенту чи Ради. Делеговані акти мають загальну дію і спрямовані на внесення змін чи доповнень до окремих несуттєвих елементів



законодавчого акта. Законодавчий акт визначає цілі, зміст, сферу дії та терміни делегування повноважень (ст. 290 ДФЄС). Формами делегованих актів можуть бути регламент, директива, рішення.

Виконавчі акти ухвалюються Комісією або у Радою з метою створення однакових умов для виконання обов'язкових постанов Союзу. Рада діє тільки у випадках, належним чином обґрунтованих або передбачених статтями 24 та 26 ДЄС. Повноваження, необхідні для ухвалення виконавчого акту, визначає законодавчий акт.

Європарламент і Рада попередньо встановлюють загальні правила та принципи стосовно здійснення контролю з боку держав-членів за реалізацією Комісією виконавчих повноважень (ст. 291 ДФЄС). Такий контроль здійснюють спеціальні комітети. До них входять національні експерти. До ухвалення виконавчого акту Комісія має отримати висновки відповідного комітету. Залежно від процедури висновки комітетів можуть мати обов'язковий або рекомендаційний характер. Процес задіяння комітетів, сформованих з національних експертів, для контролю за змістом постанов Комісії називається комітологією.

Про належність постанови до делегованих чи виконавчих актів має бути зазначено в її заголовку.

До необов'язкових незаконодавчих актів належать рекомендації і висновки. Вони можуть стосуватися встановлення стратегічних орієнтирів для підготовки програм законодавчої й оперативної діяльності у сфері простору свободи, безпеки і правосуддя (ст. 68 ДФЄС), встановлення головних орієнтирів економічної політики держав-членів (ст. 121.1 ДФЄС), ухвалення заходів з подолання бюджетних дефіцитів окремими державами-членами (ст. 126.7 ДФЄС).

Законодавчі акти у формі регламентів, директив та рішень, незаконодавчі акти у формі регламентів і директив, адресатами яких є усі держави-члени, а також рішення, якщо вони не мають адресатів, публікуються у виданні «Офіційний вісник Європейського союзу», що видається мовами усіх держав-членів. Акти набирають чинності з моменту, зазначеного в них самих, або ж, за



відсутності такої вказівки, на двадцятий день після опублікування (ст. 297 ДФЄС).

У практиці ЄС склалася практика ухвалення інститутами і органами Союзу актів, які не передбачені положеннями установчих договорів про визначення видів постанов Союзу (ст. 25 ДЄС та ст. 288 ДФЄС). Однак деякі з них можуть згадуватися в установчих документах.

Європарламент і Рада можуть ухвалювати постанови у формі резолюцій, Комісія — у формі повідомлень, зелених книг, білих книг, кодексів поведінки тощо.

Серед допоміжних органів певні акти можуть ухвалювати Економічний і соціальний комітет, Комітет регіонів, Європейський омбудсмен, Європол, Євроюст тощо. Формами таких постанов є рішення, висновки, резолюції, декларації тощо.

Акти можуть ухвалювати й установи Союзу.

Усі такі акти мають переважно рекомендаційний характер. Виключення складають внутрішні регламенти інститутів, органів, установ Союзу; акти ЄЦБ; міжінституційні угоди тощо.

Особлива процедура застосовується при ухваленні бюджету ЄС при вирішальній ролі Європарламенту в остаточному затвердженні документа в цілому (ст. 314 ДФЄС).

Питання і завдання для самоконтролю

1. Визначте роль міжнародних угод у регулюванні європейської інтеграції.
2. Які «угоди у спрощеній формі» укладаються в Європейському союзі?
3. Які види компетенції існують в Євросоюзі?
4. Що означають принципи субсидіарності та пропорційності у праві ЄС?
3. Чому головні органи європейських інтеграційних об'єднань називають інститутами?
4. Чи існує ієрархія актів інститутів Європейського союзу?
5. Які способи тлумачення права Євросоюзу використовує Суд ЄС?
6. Поясніть суть концепції «act claire».
7. Визначте правові наслідки преюдиціальних звернень до Суду ЄС.

Розділ 4

Захист прав людини в Європейському союзі

4.1. Становлення та розвиток захисту прав людини в ЄС

Значна увага, яка приділяється останніми роками проблематиці захисту прав людини в Європейському союзі, не є випадковим явищем. Прогресивна діяльність Суду ЄС протягом багатьох років щодо розробки неписаного каталогу прав для ЄС поступово знаходила своє закріплення в Установчих договорах. А отже, діяльність щодо захисту прав людини в ЄС почала виходити зовсім на інший рівень.

Чинні в наш час Договір про Європейський союз (далі — ДЄС) та Договір про функціонування ЄС (далі — ДФЄС) не містять юридично закріпленого переліку основних прав людини. Те, що там можна знайти, є певними заборонами та принципами, які гарантують пов'язані із економікою свободи, спрямовані на захист спільного ринку від обмежень з боку держав-членів. Зокрема, це ст. 3 ДЄС (щодо соціального захисту, рівня та якості життя), статті 3 та 45 ДФЄС (щодо вільного руху осіб), статті 18, 40, та 45 (2) ДФЄС (щодо заборони дискримінації), ст. 49 ДФЄС (соціальний захист), та ст. 157 ДФЄС (рівна оплата праці). Ці гарантії істотно відрізняються від основних прав людини як таких.

На початку 1950-х років ХХ ст., за часів, коли на європейську інтеграцію покладали багато надій, робилися пропозиції про розробку Договору Європейського політичного співтовариства, до тексту якого повинні були бути включені матеріальні положення



Європейської конвенції прав людини. Однак після невдалих спроб ратифікувати Договір про європейське оборонне співтовариство у 1952 р., ця ідея була відхилена. Можливе як негативна реакція на такі надмірні інтеграційні очікування, Договір про заснування Європейського Економічного Співтовариства від 1957 р. обмежився переважно цілями економічної інтеграції, і незважаючи на ідеалістичні декларації договорів про три співтовариства, жодних згадок про політичний союз та права людини до їхнього змісту включено не було.

Однак через незначний проміжок часу Європейське співтовариство перетворилося на потужну організацію, діяльність якої здійснювала вплив на більш широке коло питань політичного та соціального характеру, а отже, виходило за межі виключно економічної інтеграції. Більше того, заходи Співтовариства завдяки доктрині прямої дії часто мали прямі юридичні наслідки для приватних економічних та комерційних інтересів. Суб'єкти господарської діяльності почали звертатися за правовим захистом основних майнових та комерційних прав, охорона яких передбачена деякими конституціями держав-членів. Таким чином, перші кроки, зроблені Судом ЄС у сфері захисту прав людини, стосувалися економічних прав, зокрема права власності, а також свободу займатися торгівлею або професійною діяльністю.

Перші справи, які розглядалися Судом ЄС, засвідчили про небажання суддів надавати перевагу правам людини над правами Співтовариства. Так, у справах C-1/58 *Stork v High Authority* [1959] та C-40/64 *Sgarlata v Commission* [1965] аргументи позивачів, які надавалися із посиланням на права людини, були відхилені на користь положень комунітарного права.

Цей підхід не відповідав позиціям тодішніх шести держав-членів щодо прав людини. Після Другої Світової війни західноєвропейські нації були більш ніж будь-коли відданими концепції захисту прав людини. Конституції Німеччини та Італії були перероблені, із закріпленням зобов'язань цих держав стосовно прав людини, включених до відповідного розділу. До 1955 р. усі первісні держави-члени ЄЕС, крім Франції, ратифікували



Європейську конвенцію з прав людини. Співтовариство та Суд були, отже, морально, якщо не юридично, зобов'язані захищати фундаментальні права людини. Таким чином, Суд не міг уже дотримуватися негативної позиції в цій сфері й з середини 1960-х рр. змінив її.

Важливе значення у цьому відношенні має справа C-26/69 *Stauder v City of Ulm* [1969]. Вона стосувалася програми Співтовариства, що передбачала поставки в рамках соціальної допомоги масла за низькою ціною. Заявник отримував соціальну допомогу як жертва війни в Німеччині, і таким чином він підпадав під дію зазначеної програми; однак він виступав проти вимоги надавати для отримання масла купон, який містить інформацію про його ім'я та адресу: він доводив, що необхідність відкривати ці дані є приниженням, і що це порушує його основні права людини. Він подав позов, стверджуючи, що рішення Співтовариства, яке розглядалося, є недійсним, оскільки воно містить таку вимогу. Спочатку позов був поданий до німецького суду, який у свою чергу звернувся до Суду ЄС.

Суд ЄС констатував, що за правильного тлумачення захід Співтовариства не вимагав зазначення на купоні імені отримувача. Він постановив, що: «Тлумачення таким чином положення, що розглядається, не містить в собі нічого, здатного обмежити основні права людини, гарантовані загальними принципами права Співтовариства та ті, що захищаються Судом». У зв'язку з цим було визнано, що дотримання основних прав людини становить загальний принцип права Співтовариства.

Крім того, рішення у справі *Stauder* заклало підвалини для класифікації прав, що мають захищатися в межах ЄС, відповідно до юридичної природи та характеру цих прав.

Таким чином, сформувалися три групи прав:

1. Функціональні права, які впливають з установчих договорів і є необхідними для функціонування внутрішнього ринку. Їх не виділено в окремий розділ чи главу, а розпорошено в текстах установчих договорів (зокрема ст. 45 ДФЄС — право приймати реально запропоновану роботу, право залишатися на території



держави-члена після завершення трудової діяльності; або ст. 339 ДФЕС — охорона комерційної і професійної таємниці).

2. Спеціальні права — це друга група прав, пов'язана з правовими нормами, внесеними до правопорядку Маастрихтським договором. Йдеться про інститут європейського громадянства та передбачені ним основні права та свободи громадян Союзу. В доктрині європейського права ця група отримала назву «спеціальні права», оскільки їх було спеціально передбачено установчими угодами, про що свідчить той факт, що вони зібрані і систематизовані в межах одного розділу (Розділ II ДФЕС). За громадянами ЄС визнане право на вільне пересування і вибір місця проживання, активне і пасивне виборче право щодо виборів до Європарламенту та органів місцевого самоврядування, право на дипломатичний і консульський захист тощо.

3. Загальні або основні права людини — це третя група прав людини, які розуміються в тому сенсі, який надається цьому поняттю як у міжнародному, так і внутрішньодержавному праві. Зокрема, в судових рішеннях основними правами було визнано право власності (справа *Hauer*), право на повагу до приватного та сімейного життя, недоторканість помешкання і кореспонденції (справа *National Panasonic*), право на свободу висловлювання думки тощо. Загальні права отримали захист на рівні неписаного права ЄС завдяки запровадженню концепції загальних принципів права ЄС, спільних для держав-членів.

Новий підхід до захисту прав людини в ЄС був закріплений у справі *C-11/70 Internationale Handelsgesellschaft* [1970], яка стосувалася спільної сільськогосподарської політики. Для контролю за ринком певних сільськогосподарських продуктів була введена система, відповідно до якої експорт дозволявся тільки за отримання експортером експортної ліцензії. У момент подачі заяви про видачу ліцензії експортер повинен був депонувати грошову суму, яка підлягала конфіскації, якщо експортер не проводив експортної операції в період дії ліцензії. Заявник у цій справі, однак, подав скаргу, стверджуючи, що недійсною є вся система, яка порушує основні права людини. Одним із принципів, на який



робилося посилання, був принцип пропорційності. Він заснований на концепції німецького конституційного права, цей принцип передбачає, що державні органи мають право накладати на громадян тільки такі зобов'язання, які необхідні для досягнення певної публічної мети. В Адміністративному суді ФРН, де було розпочато судочинство, стверджувалося, що вказаний захід Співтовариства є недійсним, бо він порушує німецький Основний закон, а питання про його чинність було передане Суду ЄС.

Передусім Суд констатував, що чинність заходу Співтовариства не може визначатися на основі норм та концепцій національного права: можуть застосовуватися тільки критерії Співтовариства. Таким чином, навіть порушення положень конституції якої-небудь держави-члена в частині основних прав не можуть впливати на чинність положень права Співтовариства. Після такої констатації Суд, однак, додав: «Однак необхідно перевірити, чи не були порушені які-небудь аналогічні гарантії, які є частиною права Співтовариства. В реальності додержання основних прав людини — невід'ємна частина загальних принципів права, яке захищається Судом ЄС. Захист таких прав, передбачений загальними для держав-членів конституційними традиціями, повинен бути забезпечений в рамках структури та цілей Співтовариства. Таким чином, із урахуванням сумнівів, виявлених Адміністративним Судом, необхідно встановити, чи порушує система депозитів основні права, додержання яких повинно гарантуватися правовою системою Співтовариства».

Згодом Суд провів детальний аналіз системи та зробив висновок, що у зв'язку з її функціонуванням будь-які основні права людини не порушуються.

Необхідно також зазначити, що наведене вище твердження має більш широкий характер, ніж його аналог у справі *Stauder* з дуже важливого аспекту: в ньому закріплено, що концепція прав людини, яка застосовується Судом і яка базує свою чинність тільки на праві Співтовариства, тим не менш «передбачена» національними конституційними традиціями.

Наступний крок був зроблений під час розгляду справи *C-4/73 Nold v. Commission* [1974]. Справа стосувалася рішення Комісії



відповідно до Договору про Європейське об'єднання вугілля та сталі (далі — ЄОВС), яке передбачало, що оптові продавці вугілля не можуть купувати вугілля з Руру безпосередньо у агентства-продавця, якщо обсяг закупівлі менше встановленого мінімуму. Нолд був оптовим продавцем вугілля, який не бажав виконувати цю вимогу, за якою він повинен мати справу з посередником. Він подав позов до Суду, стверджуючи, що рішення порушує його основні права людини, частково тому, що позбавляє його прав власності, а частково тому, що порушує його право на вільне ведення економічної діяльності. Таким чином, він розпочав процес у Суді відповідно до ст. 33 ЄОВС.

Суд визнав наявність цих двох прав дорозумілими принципами права Співтовариства, однак стверджував, що вони не повинні вважатися абсолютними та безумовними: стосовно них можуть встановлюватися обмеження, «виправдані спільними цілями Співтовариства», і «виключно комерційні інтереси та можливості» ними не враховуються. Таким чином, порушення не мало місця.

У рішенні Суду міститься таке твердження: «Як уже заявив Суд, основні права є інтегральною частиною загальних принципів права, додержання яких він забезпечує.

Під час забезпечення цих прав Суд повинен виходити із загальних для держав-членів конституційних традицій і, відповідно, не може підтримувати заходи, які не відповідають основним правам, що визнаються та захищаються конституціями цих держав.

Подібним чином міжнародні договори, які передбачають захист прав людини, в яких держави-члени беруть участь або які вони підписали, можуть визначати основні напрямки, яких необхідно додержуватися в рамках права Співтовариства».

У двох аспектах ця констатація є більш широкою, ніж попередня, відображена у справі *Handelsgesellschaft*: вона не залишає сумніву в тому, що захід Співтовариства, який перебуває у конфлікті з основними правами, буде анульований; по-друге, — вона виявляє нове джерело «обґрунтування» цих прав — міжнародні договори.



Необхідно зауважити, що в рішенні у справі Nold Суд ЄС згадував договори, з якими держави-члени «співробітничать» або які вони підписали. Це наводить на думку, що для держави-члена необов'язково бути стороною договору: достатньо, якщо воно брало участь в переговорах, які призвели до його укладення; так само за підписанням договору необов'язково повинна слідувати його ратифікація.

Найважливіший в цьому відношенні договір — Європейська конвенція з прав людини (далі — ЄКПЛ). Усі держави-члени є сторонами цієї Конвенції і, без сумніву, права які нею захищаються, захищаються і в рамках ЄС. Суд ЄС у низці випадків посилався на цей документ. Суд також посилався на Європейську соціальну хартію 1961 р. та Конвенцію № 111 МОП.

Цікавою є позиція Суду ЄС щодо місця основних прав людини в праві ЄС, яку можна знайти в справі C-44/79 Haueer v. Land Rheinland-Pfalz [1979], що стосувалася регламенту Співтовариства, який встановлював тимчасову заборону на розширення посівів винограду. Хауер володіла землею в ФРН, на якій планувала вирощувати виноград. Вона не могла цього зробити у зв'язку з дією регламенту і звернулася до німецького суду, який вимагав рішення Суду ЄС. Суд визнав як принцип права ЄС право на власність і на свободу економічної діяльності, але після констатації, що ці права не мають абсолютного характеру, постановив, що акт Співтовариства є виправданим як такий, що прийнятий в загальних інтересах, і таким чином підпадає під виключення стосовно цих прав. Рішення становить особливий інтерес, оскільки Суд, констатуючи, що право власності може бути обмежене, не тільки посилався на окремі положення конституцій трьох держав-членів (Німеччини, Італії та Ірландії), а й також, зазначив низку деталей, проаналізувавши відповідні положення ЄКПЛ.

З середини 1970-х рр. у рамках ЄС починають приймати писані документи, присвячені захисту прав людини. У 1977 р. було прийнято Спільну декларацію Європейського парламенту, Комісії та Ради міністрів, у якій вони висловлювали своє прагнення дотримуватись і захищати основні права людини так, як вони сформульо-



вані Судом ЄС. Таким чином, однією з основних рушійних сил у розвитку поваги прав людини в Євросоюзі став Суд.

Після підписання Єдиного європейського акта 1986 р., у преамбулі якого проголошувалося сприяння розвитку демократії через забезпечення основних прав і свобод, вживається низка пріоритетних заходів у сфері прав людини та розглядається можливість включення принципу поваги прав людини до ДЄС.

Було запропоновано дві форми включення принципу поваги прав людини до права ЄС: закріплення у тексті ДЄС переліку основних прав людини або приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини. Останню пропозицію було внесено на розгляд Суду ЄС, який відхилив можливість приєднання до Конвенції з огляду на те, що Євросоюз не має компетенції у сфері захисту прав людини. В ухвалі 2/94 зазначалося, що Суд ЄС оголошує про те, що ЄС не має компетенції на приєднання до Конвенції, оскільки установчі договори спеціально не наділили ЄС повноваженнями ані розробити власні норми в галузі захисту прав людини, ані приєднатися до існуючих міжнародних договорів.

У 1989 р. у рамках європейських співтовариств були прийняті два акти про права людини з рекомендаційною силою:

а) Декларація основних прав і свобод — розроблена Європейським парламентом. Це досить короткий акт з 25 статей, в якому проголошуються основні права всіх категорій, зокрема соціально-економічні, а також їхні гарантії та найважливіші принципи правового положення особистості (принцип рівності перед законом — ст. 3) та політичної сили в цілому (принцип демократії — ст. 17).

б) Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників — це результат колективної творчості держав-членів (її підписали 11 з 12 тодішніх країн ЄЕС — усі, крім Великобританії). Вона закріплює передусім соціальні права та гарантії особам найманої праці: право на зайнятість та винагороду, право на покращення умов життя та праці, право на соціальний захист тощо.



Її головна частина включає 30 пунктів, багато з яких мають програмний характер (наприклад, згідно з п. 17 «Інформування, консультація та участь робітників в управлінні повинні розвиватися за відповідними напрямками, беручи до уваги діючу практику в різних державах-членах»).

Декларація Європейського парламенту та Хартія соціальних прав (згідно з її преамбулою має силу декларації) лише із застереженнями можуть бути названі джерелами основ правового статусу людини і громадянина в ЄС.

Наступний крок у сфері захисту прав людини та демократичних принципів у Європейському союзі було зроблено після підписання Договору про Європейський союз, який набув чинності 1 листопада 1993 р.

Уперше в тексті Маастрихтського договору було закріплено принцип поваги прав людини: у п. 2 ст. F установлено, що Союз поважає основні права людини, як вони гарантовані Європейською конвенцією з прав людини, підписаною 4 листопада 1950 р. у Римі, і як вони впливають зі спільних конституційних традицій держав-членів як загальних принципів права ЄС.

Амстердамський договір 1997 р. відтворив у ст. 6 формулювання, наведене у Маастрихтському договорі про ЄС. Крім того, ст. 7 ДЄС, запроваджена Амстердамським договором, передбачила право Ради призупиняти деякі права держав-членів, включаючи право голосу, якщо така держава-член буде визнана винною у порушенні основних принципів, закріплених у ст. 6. До ст. 7 були внесені зміни Ніццьким договором у 2000 р., якими передбачалися більш детальні та справедливі процедури, яких необхідно дотримуватися до винесення негативного рішення проти держави-члени, а також передбачалося вжиття запобіжних заходів до того, як такі порушення вже відбулися. Суд ЄС був наділений юрисдикцією стосовно процедурних положень.

Після тривалих коливань та проміжних заходів Європейська Рада в Кельні у червні 1999 р. прийняла рішення про необхідність розробки проекту Хартії основних прав Європейського союзу.



Після ухвалення керівниками держав-членів Хартія була прийнята і урочисто проголошена 7 грудня 2000 р. у Ніцці як спільний правовий акт трьох інститутів Союзу: Європейського парламенту, Ради та Комісії.

Певні спроби модифікації положень установчих документів щодо захисту прав людини в ЄС, робилися під час розробки тексту Конституційного договору, підписаного 2004 р. Цей документ передбачав такі зміни:

- 1) Інкорпорацію тексту Хартії основних прав 2000 р. до Конституційного договору (як розділ II Конституції);
- 2) Закріплення положень щодо приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини;
- 3) Включення деяких додаткових прав та цінностей, на яких ґрунтується ЄС, а саме людська гідність та права «осіб, які належать до національних меншин»;
- 4) Включення захисту прав дітей як цілі ЄС.

Конституційний договір, однак, не був ратифікований через негативні референдуми у Франції та Нідерландах і не набув чинності.

Поворотним пунктом у системі захисту прав людини в Європейському союзі стало підписання та ратифікація Лісабонського договору 2007 р.

З моменту набуття чинності Лісабонський договором установчі договори ЄС містять такі положення стосовно захисту прав людини:

І. У ст. 2 Договору про Європейський союз закріплений принцип поваги прав людини та основних свобод:

«Союз створений на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави та дотримання прав людини, включаючи права осіб, які належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, яке характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок та чоловіків».

Порушення цього принципу інститутами ЄС можуть стати підставою для позовів до Суду ЄС, а якщо аналогічні порушення



систематичного та стійкого характеру допускають держави-члени, то до них можуть бути застосовані санкції за рішенням Ради ЄС (ст. 7).

Усі держави-кандидати на вступ до ЄС зобов'язані відповідно до ст. 49 ДЄС поважати права людини.

Стаття 6 п. 1 містить посилання на Хартію основних прав: «Союз визнає права, свободи та принципи, передбачені Хартією основних прав Європейського союзу від 7 грудня 2000 р., яку прийнято у Страсбурзі 12 грудня 2007 р., яка буде мати деякі юридичні риси як Договори». Крім того, п. 2 ст. 6 містить положення про те, що Європейський союз приєднається до Європейської конвенції з прав людини, положення якої є загальним принципом права ЄС.

II. Договір про функціонування Європейського союзу. Саме тут містяться норми, які регулюють інститут європейського громадянства. Вони складають предмет окремої — другої частини «Недискримінація та громадянство Союзу», яка також закріплює низку основних прав особистості (наприклад, право петицій або свободу пересування та вибору місця проживання).

Деякі права особистості містяться і в інших частинах ДФЄС. Зокрема, «свободи спільного ринку» (свобода пересування робітників, свобода заснування тощо), принцип рівності жінок і чоловіків з питань оплати праці та деякі інші.

ДФЄС є джерелом повноважень інститутів Союзу з регулювання та захисту фундаментальних прав і свобод та демократичних принципів правового статусу особистості. Наприклад, згідно зі статтями 18 та 19 Рада та Європейський парламент уповноважені приймати законодавчі акти та вживати інші заходи щодо боротьби з такими видами порушень принципу рівноправності, як дискримінація за національним принципом, за ознакою статі, раси, етнічного походження тощо.

До ДФЄС включені важливі гарантії захисту прав і свобод людини і громадянина, особливо від посягань з боку наднаціональних інститутів: скарги до Омбудсмена, позови до Суду ЄС та Загального Суду, зокрема про компенсації збитків, завданих індивіду Союзом та його посадовими особами тощо.



Крім того, ефективному захисту прав людини присвячений Протокол № 8 до ДФЄС. Передбачається, що угода про приєднання Союзу до Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКПЛ) передбачатиме положення, спрямовані на збереження специфічної природи ЄС та його правової системи. Зокрема, це стосується спеціальних положень щодо можливої участі Союзу в контролюючих органах ЄКПЛ, а також, що судові позови, позивачем в яких будуть держави-нечлени ЄС та окремі особи, будуть подаватися правильно оформлені відповідно до держав-членів ЄС та/або Союзу.

Така угода повинна забезпечити, що приєднання Союзу до ЄКПЛ не вплине негативним чином на компетенцію Союзу та повноваження його інститутів. Вона також забезпечуватиме, що жодним чином не зміниться статус держав-членів щодо ЄКПЛ, особливо що стосується протоколів до неї, заходів, які вживаються як відступ від зобов'язань за Конвенцією відповідно до ст. 15 ЄКПЛ та застережень, зроблених державами-членами відповідно до ст. 57 ЄКПЛ.

Таким чином, за останні 60 років Європейський союз пройшов тривалий шлях становлення своєї власної системи захисту прав людини: від повного відхилення ідеї, що захист прав людини може користуватися перевагою перед положеннями права ЄС, до розробки власного каталогу прав людини, яким стала Хартія основних прав.

4.2. Принцип поваги до прав людини як європейська цінність в міжнародних договорах ЄС з третіми країнами

Питання про необхідність захисту європейських цінностей у відносинах з третіми країнами порушувалося, починаючи з 1970-х рр. Неодноразово ЄС стикався із ситуаціями, коли в країнах, з якими Європейський союз має двосторонні угоди або договори про співробітництво, відбувалося суттєве погіршення стандартів прав людини та створювалися серйозні перешкоди



функціонуванню демократії. Все це порушувало перед Євросоюзом питання, чи може він здійснювати вплив на уряди цих третіх країн. Як приклад можна навести ситуацію в Уганді в 1970-х рр., де в наслідок численних військових переворотів відбувалися серйозні порушення прав цивільного населення.

Віденська конвенція про право міжнародних договорів 1969 р. не передбачає можливість автоматичного припинення або призупинення договорів, виключно на підставі порушень прав людини. Отже, Євросоюз не володіє конкретними засобами припинення угод, укладених з державами, де систематично порушуються права людини. Були випадки, коли Союз мав можливість зупинити угоди за умов військових дій та внутрішніх заворушень. У такому разі він був змушений посилатися на аргументи щодо «неможливості виконання» договірних зобов'язань з боку третьої країни (ст. 61 Конвенції) або в більш широкому сенсі на підставі клаузули *rebus sic stantibus* (докорінна зміна обставин) (ст. 62). Утім це не відповідало меті та цінностям Євросоюзу, тому в ЄС було докладено значних зусиль щодо розробки клаузули про права людини.

Відповідно до Віденської конвенції про право міжнародних договорів договір можна зупинити, якщо це відповідає положенням договору, а також у випадку істотного порушення умов договору. Таким чином, зупинення договору у зв'язку з порушеннями прав людини може мати місце, якщо рівень захисту прав людини в державі-учасниці договору розглядається як істотний елемент цього договору. Шляхом включення клаузули про права людини, посилення на певні стандарти захисту прав людини та належне управління стало суттєвим елементом усіх двосторонніх угод та угод про співробітництво між ЄС та третіми країнами.

Перший крок щодо закріплення клаузули прав людини був зроблений у 1989 р. під час роботи над проектом IV Ломейської конвенції. Стаття 5 (2)(2) передбачає, що «кожен громадянин має право в своїй власній країні або в країні перебування, на повагу своєї гідності та захист відповідно до законодавства». Стаття 5 чітко пов'язала права людини з розвитком та створила правову



основу для сприяння правам людини через програми розвитку. IV Ломейська конвенція також розширила канали, через які Європейський союз може надавати допомогу: не лише через офіційні урядові канали, а й безпосередньо організаціям на місцях. Положення IV Ломейської конвенції, однак, не містили клаузули про зупинення договору у випадку порушень прав людини, а тому не вирішували суті проблеми. Більш того, права людини розглядалися лише як програмний принцип, а не як суттєвий елемент угоди. Наголос при цьому робився на економічних та соціальних правах, частково у зв'язку з тим, що ці права розглядалися як такі, що мають тісний зв'язок з економічним розвитком. Інший недолік IV Ломейської конвенції полягав в тому, що ст. 5 була написана та застосовувалася до країн Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону (далі — країни АКТ).

Незважаючи на це, треба відзначити, що саме в IV Ломейській конвенції вперше був визначений позитивний підхід до прав людини, в тому сенсі, що договір фокусувався на традиційному, негативному способі здійснення політичного впливу. Замість цього наголос робився на позитивній реакції на права людини, зокрема інтенсифікації політичного діалогу. Прикладом негативного підходу було б застосування економічних санкцій. На відміну від цього позитивний підхід до тієї самої ситуації передбачає зосередження уваги на продовженні політичної дискусії з урядом і, водночас, можливо надання допомоги через неурядовий сектор. Наголос на позитивному підході є одним з найбільш інноваційних елементів IV Ломейської конвенції, а також тим елементом, який залишиться в центрі подальшої розробки клаузули прав людини.

Протягом 1990 р. Європейський парламент продовжував наполягати на розширеному застосуванні клаузули прав людини також у державах, які не належать до країн АКТ. У цьому процесі ст. 5 виявилася невідповідною, частково через явне посилення на соціальні права та систему апартеїду.

Стаття 5 була замінена на так звану базову клаузулу. Це положення було розроблено для угод з країнами Південної Америки і



було запроваджено в рамках договору з Аргентиною, підписаного у квітні 1990 р. У статті 1(1) «Демократична основа співпраці» закріплено: «Зв'язки співробітництва між Співтовариством та Аргентиною й ця угода цілком базуються на повазі демократичних принципів та прав людини, що надихає внутрішню та зовнішню політику Співтовариства та Аргентини». Лише посилаючись на право особи «на повагу своєї гідності та захист з боку закону», базова клаузула визначає відносини між третьою країною та ЄС, як такі, «що базуються на повазі демократичних принципів та прав людини». Це не надає чітких підстав для припинення договору у випадку порушень прав людини, однак це можна розглядати як покращення ситуації, порівняно зі ст. 5, оскільки тут відбувається наближення прав людини та демократичних принципів до основних елементів договірних відносин ЄС. У цьому випадку йшлося про стандарти прав людини, закріплені в Загальній декларації прав людини 1948 р., Гельсінському Заключному акті 1975 р. та Паризькій хартії для нової Європи 1990 р. Подібні положення містилися Угоди з Чилі 1990 р., Уругваєм та Парагваєм у 1992 р.

Як результат цього процесу, 28 листопада 1991 р. Рада прийняла Резолюцію про права людини, демократію та розвиток. Ця Резолюція офіційно проголосила, що права людини, по суті, пов'язані із розвитком і наголосила на зобов'язаннях ЄС у зв'язку з цим. Резолюція передбачила, що визнання прав людини та демократичних принципів у третіх країнах як суттєвий елемент загальної політики розвитку ЄС без розрізнення між економічними та соціальними правами, з одного боку, та громадянськими та політичними, — з іншого. Рада наголосила на позитивному підході до прав людини у своїх відносинах з третіми країнами, із наданням переваги політичному діалогу перед застосуванням санкцій, однак санкції також були закріплені як останній засіб впливу на державу-порушницю.

11 травня 1992 р. Рада прийняла Декларацію, в якій проголосила, що повага до демократичних принципів формує суттєву частину угод між ЄС та Народою з безпеки та співробітництва в



Європі (далі — НБСЄ). Після цієї Декларації угоди ЄС з Прибалтійськими державами, Албанією та іншими третіми країнами містили посилання на права людини як «суттєвий елемент», з метою створення чітких підстав для застосування санкцій або припинення договору відповідно до ст. 60 (3) (b) Віденської конвенції про право міжнародних договорів. Зокрема, Угода з Албанією передбачає у ст. 1, що «Повага до демократичних принципів та прав людини, як це передбачено Гельсінським Заключним актом та Паризькою Хартією для нової Європи, надихає внутрішню та зовнішню політику Співтовариства та Албанії та становить істотний елемент цієї Угоди».

Це положення (так звана «клаузула невиконання») увійшло в право ЄС під назвою Балтійська клаузула. Ця клаузула була включена до договорів, укладених у 1992 р. з Прибалтійськими державами, Албанією, Бразилією та до так званого Антського пакту. Вона мала таку форму: «Сторони зберігають за собою право зупинити цю Угоду повністю або в певній її частині із терміновим результатом, якщо має місце серйозне порушення її суттєвих положень». Клаузула «суттєвий елемент» у поєднанні з клаузулою невиконання дійсно створили набагато більш чітко визначений та дієвий інструмент для зупинення договорів у випадку систематичних порушень прав людини. Однак, слово «серйозні» не залишає простору для політичних маневрів, а отже не передбачає якого-небудь автоматизму як реакції на порушення договору.

Після 1993 р. Балтійська клаузула стала переважно замінюватися на Болгарську клаузулу, яка передбачала більш широку сферу застосування та більше вибору для можливої реакції. Клаузула зупинення викладалася таким чином: «Якщо одна зі сторін вважає, що інша сторона не виконує свої зобов'язання відповідно до цього Договору, вона може вжити адекватні заходи. До того, як це зробити, крім випадків особливої терміновості, вона звернеться до Ради асоціації із усією відповідною інформацією, потрібною для ретельної перевірки ситуації з огляду на виявлення розв'язання проблеми, прийнятної для сторін. (...) Під час визначення заходів, пріоритет має надаватися тим, які в найменший спосіб пере-



шкоджають функціонуванню цієї Угоди: Ці заходи терміново повідомляються Раді Асоціації та повинні бути предметом консультацій в рамках Ради Асоціації, якщо інша сторона цього вимагає».

Головна відмінність між Балтійською та Болгарською клаузулою полягає у рівні дозволеної чутливості. У надзвичайній ситуації Балтійська клаузула передбачає термінове зупинення угоди без будь-якої консультації. Ідея про позитивну реакцію на порушення договору, вперше запроваджена у IV Ломейській конвенції, знайшла своє відображення під час розробки Болгарської клаузули. У випадку зупинення частин договору Болгарська клаузула передбачена для створення механізму підтримання діалогу, і більш того вона дозволяє розпочати процедуру примирення. Ідея, яка була покладена в основу цього, полягала не в застосуванні санкцій, а навпаки передбачає правовий простір для політичних дискусій. На жаль, суворі вимоги проведення консультацій з Радою Асоціації та іншою стороною загрожували зробити Болгарську клаузулу невиконання неефективною.

Саме це положення пізніше було включено до угод з Росією та країнами СНД. До цих угод було вирішено додати спільну інтерпретаційну декларацію, яка передбачала, що кожна сторона у випадку особливої невідкладності була уповноважена вживати відповідні контрзаходи без звернення до Ради співробітництва. Клаузула «суттєвий елемент» та клаузула невиконання застосовувалися також у низці таких угод (із В'єтнамом, Південною Кореєю, Ізраїлем, а також в Угодах про асоціацію з Тунісом та Марокко в 1995 р.).

У 1994 р., коли прийшов час перегляду IV Ломейської конвенції, нова ст. 5 Конвенції набула такого вигляду: «Повага до прав людини, демократичних принципів та верховенства права, яка створює основу відносин між країнами Африки, Карибського басейну та Тихоокеанського регіону та Співтовариством та всіх положень Конвенції, і врегульовує внутрішню та міжнародну політику договірних сторін створює суттєвий елемент Конвенції». Положення про виконання робить більше наголосу на консульта-



тивній частині процесу, ніж було передбачено у більш ранніх версіях клаузули. У випадку порушення з боку однієї сторони, інша сторона «запрошує відповідну сторону (...) провести консультації (...)». Встановлюється термін у 30 днів для проведення консультацій, і реагування повинно бути «останнім засобом». У порівнянні до спільних декларацій в угодах з Росією та країнами СНД, IV Ломейська конвенція встановлює більше обмежень щодо односторонніх акцій.

Положення про права людини IV Ломейської конвенції стали стандартним пунктом зовнішніх угод Співтовариства. Цей формат був закріплений в Повідомленні Комісії СОМ (95) 216 від 23 травня 1995 р. про «включення поваги демократичних принципів та прав людини до угод між Співтовариством та третіми країнами». Повідомлення пояснює посилання на права людини та демократичні принципи, прив'язуючи їх до позицій ЄС стосовно універсальних та регіональних стандартів прав людини. Комісія також вказує на той факт, що ці принципи повинні розглядатися як загальні цілі політики Співтовариства щодо розвитку та співробітництва. Більш того, тут приділяється увага еволюції клаузули прав людини і робиться висновок, що клаузула прав людини «є головною новелою в тому, що вона робить права людини предметом спільного інтересу» і «надає можливість сторонам у разі необхідності вживати обмежувальні заходи». Такі заходи повинні вживатися «в дусі позитивного підходу» і повинні не тільки «базуватися на об'єктивних та справедливих критеріях», а й застосовуватися з метою «підтримання діалогу». Комісія вирішила проблему попередньої непослідовності політики ЄС шляхом розробки проекту Керівних принципів, які визначають формат наступних клаузул прав людини. Комісія висловила своє занепокоєння, що застосування різних клаузул може тлумачитися як дискримінаційна практика, яка може підірвати позицію Комісії у переговорах з третіми країнами, і зробила висновок, що ініціатива сприятиме «послідовності, прозорості та доступності» підходу Співтовариства.

Клаузула прав людини визначена в Повідомленні складається з матеріальних (стаття про суттєвий елемент) та процедурних



(стаття про невиконання) положень. Згідно з Керівними принципами преамбула повинна включати «загальне посилання на повагу прав людини та демократичних цінностей», а також посилання на відповідні (регіональні та універсальні) документи, спільні для обох сторін. Основний текст угод має включати клаузулу, яка визначає суттєві елементи, закріплюючи, що «всі положення відповідної угоди ґрунтуються на повазі демократичних принципів та прав людини, які надихають внутрішню та зовнішню політику всіх сторін». Клаузула повинна бути також пристосована до відповідних умов тієї певної угоди, як, наприклад, членство в ОБСЄ або принципи ринкової економіки. До угоди включається стаття про невиконання, із посиланням на формат процедури й обрання адекватних заходів, якщо одна зі сторін не зможе дотриматися своїх зобов'язань відповідно до цієї угоди. До угоди також додається інтерпретаційна декларація, в якій визначається поняття «випадки особливої невідкладності» та відповідно, що становить матеріальне порушення угоди.

Повідомлення СОМ (95) 12 ефективно визначило зміст клаузули прав людини і створило правову базу для наступних кроків. Утім у ньому не розглядалося питання про правомірність та компетенцію ЄС включати демократичні принципи та основні права людини як основний елемент до своїх угод.

Це питання порушила Португалія, коли подала у 1994 р. позов до Суду ЄС, оскаржуючи ту позицію, що дорозуміла компетенція ЄС включала право на запровадження клаузули прав людини до своїх угод. Справа стосувалася питань, які виникали із незадовога до того укладеної Угоди про співробітництво між ЄС та Індією. Намагаючись створити прецедент для інших угод, які знаходилися в стадії розробки, ця справа непрямо стосувалася правомірності застосування клаузули прав людини.

Перше питання, яке порушувала Португалія, полягало в тому, що права, закріплені як «основні» в Єдиному Європейському акті, та посилання на них у Договорі про Європейський союз були програмними правами, які встановлюють лише загальні цілі, а не надають спеціальних повноважень від імені Співтовариства.



Друге питання, яке було порушено, стосувалося договірних положень, які повинні застосовуватися і відповідно до яких ЄС має повноваження укладати договори з третіми країнами, а також вплив відповідних положень на процедуру укладення угод. Португалія відстоювала позицію, що єдиною дієвою правовою основою двосторонніх угод та угод про співробітництво є ст. 308 Договору про заснування ЄС (зараз — ст. 352 Договору про функціонування ЄС). Оскільки права людини були визначені в ст. 177 (зараз ст. 208 ДФЄС) як загальні цілі політики Співтовариства, до угод, які уклалися відповідно до ст. 181 (ст. 211), могли робитися лише загальні посилання на права людини. Якби це твердження було визнано правильним, посилання на повагу прав людини як суттєвий елемент вийшло б за межі мети, визначеної в ст. 177 Договору.

Занепокоєння Португалії частково мало процедурний характер, у зв'язку з тим, що правила стосовно укладення (або зупинення) договору відрізнялися залежно від тієї статті, на якій угода базувалася.

Зі свого боку, Рада відстоювала ту позицію, що «угоди щодо сприяння розвитку між Співтовариством та державами-нечленами можуть включати положення про окремі питання без потреби звернення до інших правових підстав. Щодо участі держав-членів в укладенні угоди не виникає жодних ускладнень, якщо головною метою угоди є досягнення цілей, передбачених у ст. 177». Стаття встановлює, що положення окремих заходів не можуть виходити за межі загальної мети сприяння розвитку та співробітництву. Щодо ст. 177 Рада доводила, що повага прав людини та демократичних принципів не створювала перешкоди для загальної мети договору; навпаки вона була включена, щоб надати можливість застосовувати інші положення угоди. Відповідно угода все ж таки підпадала під дію ст. 177 Договору. Що стосується мандату у сфері прав людини Співтовариства, Рада посилалася на ст. 177 (2), яка передбачала: «Політика Співтовариства (...) є внеском до загальної справи розвитку та зміцнення демократії, верховенства права, поваги до прав людини та основних свобод». Тобто, ст. 177 вима-



гала від Співтовариства включити повагу до прав людини до вирішення в рамках політики розвитку.

Суд прийняв рішення, що включення положень щодо поваги прав людини та демократичних принципів не змінило характеристики угоди, та що суттєва правова база для запровадження клаузули прав людини може бути знайдена в ст. 181. Як результат, відсутня необхідність змінювати розподіл сфер компетенції між державами-членами та Співтовариством щодо укладення договору і процедурних заходів. Таким чином, це рішення роз'яснило багато з матеріальних та процедурних аспектів, пов'язаних із компетенцією ЄС включати положення щодо прав людини до торговельних угод та угод з питань розвитку.

Питання стосовно призупинення договору не є чітко визначеним. Принцип *actus contrarius* передбачає, що органи, які уповноважені укладати договір, також мають право його призупинити. Це лише стосується реакції на ситуацію, коли запланована санкція передбачає зупинити весь договір від імені ЄС. Лісабонський договір включає можливе вирішення цієї проблеми в п. 9 ст. 218. Рада може прийняти рішення самостійно. Рішення повинно прийматися на пропозицію Комісії або Верховного представника ЄС із зовнішніх зносин і політики безпеки на підставі ст. 218.

Треба зауважити, що позиція Європейського союзу щодо необхідності включення клаузули прав людини до всіх міжнародних угод здійснює вплив на зовнішні зносини ЄС. Так, тривалий час низький рівень забезпечення прав людини в Китайській Народній Республіці ставав на перешкоді укладення угоди про партнерство та співробітництво між ЄС та КНР. У своїх відносинах ЄС та КНР досі керуються Угодою про торгівлю 1985 р. Переговори щодо укладення нового договору тривають з 1998 р., і до сьогодні він ще не підписаний.

Наступні держави, з якими до цього часу не укладений договір про співробітництво, є Австралія та Нова Зеландія. Переговори з цими країнами стикнулися із значними труднощами в 1997 р., коли ці країни відмовилися включити до угоди про співробітни-



цтво звичні для ЄС положення про права людини як істотний елемент договору. Таким чином, у двосторонніх відносинах наразі ЄС та Австралія керуються Основами партнерства між ЄС та Австралією, прийнятими в 2008 р. із доповненнями, внесеними в Стокгольмі в 2009 р., а відносини між ЄС та Новою Зеландією регулюються Спільною декларацією ЄС та Нової Зеландії про відносини та співробітництво від 2007 р., які за своєю природою не є зобов'язуючими міжнародними договорами.

Цікавою є позиція Канади. 18 жовтня 2013 р. Голова Європейської комісії Жозе Мануель Баррозу та Прем'єр-міністр Канади Стівен Харпер досягли політичної згоди щодо ключових елементів Всеосяжної економічної і торговельної угоди (далі — ВЕТУ). Цей договір має стати першою угодою про зону вільної торгівлі й країною «Великої вісімки». Ці переговори зіткнулися із небажанням Канади включати положення про права людини до ВЕТУ. У 2011 р. було запропоновано, щоб на додаток до Угоди про зону вільної торгівлі Євросоюз та Канада уклали Угоду про стратегічне партнерство, яка має слугувати парасолькою для співробітництва між цими акторами у цілій низці секторів. Саме в Угоду про стратегічне партнерство повинна бути включена клаузула про права людини як істотного елемента угоди та партнерства взагалі. Проте 8 жовтня 2013 р. Представництво Євросоюзу в Канаді повідомило, що канадський уряд вагається щодо включення клаузули про права людини до Угоди про стратегічне партнерство, яка б дозволяла призупиняти угоду про вільну торгівлю, якщо буде встановлено, що Канада порушує права людини. Позиція Канади поки що є незмінною, незважаючи на запевнення з боку ЄС, що це застереження застосовуватиметься лише у виняткових випадках серйозних та систематичних порушень, наприклад, у разі геноциду. За повідомленням канадських урядовців положення про стан дотримання прав людини можуть негативно впливати на суверенітет їх держави. Представники Євросоюзу офіційно заявили, що без включення цих положень сторони не зможуть підписати Угоду про стратегічне партнерство, а отже й Угоду про вільну торгівлю. На червень 2014 р. переговори щодо тексту Угоди про стра-



тегічне партнерство перебували на стадії завершення, але доля клаузули прав людини залишилася під питанням.

Яскравим прикладом дії клаузули прав людини є відносини між ЄС та Російською Федерацією. Розробка тексту Угоди про партнерство та співробітництво (далі — УПС) між ЄС та Російською Федерацією була розпочата у 1992 р. Ця Угода була підписана в 1994 р. Додатком до УПС є Спільна декларація, яка підтверджує, що повага до прав людини становить істотний елемент Угоди. Незабаром після цього була підписана тимчасова угода про вступ в силу положень угоди, пов'язані із торгівлею, до повної ратифікації УПС. Тимчасова угода також містила посилання на права людини у ст. 1 («Загальні принципи»). Коли Російські збройні сили увійшли на територію Чеченської республіки в грудні 1994 р., Європейська комісія реагувала шляхом призупинення процесу ратифікації. 19 січня 1995 р. Європейський парламент, посилаючись безпосередньо на клаузулу прав людини, закріплену в п. 1 ст. 2 УПС, підтримав рішення Комісії, та звернувся до Ради із закликом не вживати подальших заходів щодо остаточної ратифікації УПС, доки не будуть припинені військові дії та порушення прав людини в Чечні. Таким чином, процес ратифікації УПС затягнувся до 1997 р. З того часу з боку ЄС неодноразово вживалися різні заходи політичного характеру, спрямовані на посилення діалогу с Російською Федерацією з питань прав людини як істотного елемента двосторонніх відносин.

Що стосується України, ст. 2 Угоди про партнерство та співробітництво (далі — УПС) між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами від 1994 р. передбачає, що «Повага демократичних принципів та прав людини, як зазначено, зокрема, в Гельсінському Заключному акті та Паризькій Хартії для нової Європи, так само як принципів ринкової економіки, включаючи ті з них, що були проголошені в документах Боннської Конференції НБСЕ, є основою внутрішньої та зовнішньої політики Сторін та становлять істотний елемент партнерства та цієї Угоди».



У спільній декларації стосовно ст. 102 УПС дається офіційне тлумачення поняття суттєвий елемент партнерства цієї угоди. Згідно із ним порушення однією із сторін УПС положень ст. 2 так само, як і відмова від угоди з причин, не передбачених загальними принципами міжнародного права (далі — МП), вважатиметься значним порушенням угоди і відповідно «випадком надзвичайної терміновості», який дозволяє негайне припинення угоди або призупинення її дії сторонами без застосування процедур ст. 102 УПС, що відповідає положенням ст. 60 (3) Віденської конвенції про право міжнародних договорів 1969 р.

При цьому треба мати на увазі, що практична реалізація згаданих принципів і норм, а також здійснення контролю щодо їхнього дотримання у світлі УПС значною мірою залежить від того, як кожна зі сторін їх тлумачить. А це може призвести до суперечок між сторонами. З метою усунення розбіжностей щодо тлумачення змісту цих принципів у системі УПС задіяний політичний діалог (ст. 1).

Головне призначення політичного діалогу полягає у забезпеченні зближення та тісної співпраці між Україною та Євросоюзом як у політичній, так і економічній галузі. Відповідно до УПС політичний діалог здійснюється на кількох рівнях. Це і проведення консультацій на вищому рівні (ст. 7). У свою чергу Рада з питань співпраці забезпечує політичний діалог на міністерському рівні (ст. 85). У необхідних випадках передбачені також зустрічі з трійкою ЄС (ст. 7). Політичний діалог здійснюється також на рівні вищих посадових осіб, через дипломатичні канали, шляхом обміну інформацією тощо (ст. 8).

Працюючи над проектом Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським союзом, і його державами-членами, з іншої сторони, її розробники врахували досвід застосування положень про права людини, які містилися в УПС, і відредагували на цю статтю таким чином.

У Розділі I «Загальні цілі» міститься ст. 2, що «Повага до демократичних принципів, прав людини та основоположних свобод, як визначено, зокрема в Гельсінському Заключному акті Нарadi



з безпеки та співробітництва в Європі 1975 р. та Паризькій хартії для нової Європи 1990 р., а також в інших відповідних документах щодо захисту прав людини, серед них Загальна декларація прав людини ООН 1948 р. і Конвенція Ради Європи про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р., а також повага до принципу верховенства права повинні формувати основу внутрішньої та зовнішньої політики Сторін і є основними елементами цієї Угоди. Забезпечення поваги до принципів суверенітету й територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності, а також протидія розповсюдженню зброї масового знищення, пов'язаних з нею матеріалів та засобів їхньої доставки, також є основними елементами цієї Угоди».

Відповідно до ст. 476 «Виконання зобов'язань» сторони вживають загальних або конкретних заходів, необхідних для виконання своїх зобов'язань, передбачених цією Угодою. Вони зобов'язуються забезпечити досягнення цілей, встановлених у цій Угоді.

Стаття 478 визначає ті заходи, які належить застосовувати у випадку невиконання сторонами зобов'язань. Зокрема, тут безпосередньо передбачено, що у випадку порушення однією Стороною будь-якого з основних елементів Угоди, визначених у ст. 2, інша сторона має право вдатися до призупинення будь-яких прав чи обов'язків, передбачених положеннями Розділу IV Угоди, який стосується торгівлі і питань, пов'язаних з торгівлею.

Таким чином, беручи до уваги зазначене вище, можна зробити висновок, що захисту європейських цінностей, не останнє місце серед яких займає дотримання демократичних принципів та прав людини, Європейський союз приділяє окрему увагу, вважаючи, що саме сприяння їх забезпеченню є суттєвим елементом двосторонніх відносин з державами-нечленами цього інтеграційного об'єднання. Порушення цих цінностей однією із сторін може мати своїми наслідками призупинення дії повністю або частково положень договору, які стосуються зони вільної торгівлі. А це у свою чергу негативним чином відбивається на економічних та торговельних відносинах між сторонами.



4.3. Європейське громадянство

Запровадження громадянства ЄС, що було результатом розвитку свободи руху осіб, закріпленої в установчих договорах, із чітко визначеними правами та обов'язками, тривало із 60-х років ХХ сторіччя. У 1992 р. у Маастрихтському договорі була закріплена мета діяльності Союзу «посилити захист прав та інтересів громадян своїх держав-членів шляхом запровадження громадянства Союзу». Громадянству тоді було присвячено нову частину (розділ II) Договору про заснування ЄС (далі — ДЗЄС).

Як і національне громадянство, громадянство Союзу покликане визначати зв'язок між громадянином та Європейським союзом, що знаходить свій вираз у правах громадян, їх обов'язках та участі у політичному житті. Метою цього є зменшення розриву між все більшим впливом заходів Союзу на його громадян, та забезпечення прав та обов'язків, а також участь у демократичному процесі, що залишається майже виключною внутрішньою компетенцією держав. Все це робиться для того, щоб підвищити у людей відчуття приналежності до ЄС та заохочувати громадську думку, політичну свідомість та почуття приналежності в Європі.

Із набуттям чинності Лісабонського договору передбачається створення більш ефективної системи захисту прав та інтересів громадян держав-членів (п. 5 ст. 3 ДЄС).

Відповідно до ст. 9 ДЄС кожна особа, яка володіє громадянством держави-члена, є громадянином Союзу. Громадянство Союзу є додатковим (субсидіарним) до національного громадянства, однак не заміняє його, а передбачає низку прав та обов'язків на додаток до тих, що походять з громадянства держави-члена. Ці два громадянства не можуть бути змішані, оскільки вони мають різну юридичну природу: право ЄС регулюється нормами ЄС, а національне громадянство — нормами внутрішньодержавного права.

Набуття громадянства однієї з держав-членів тягне за собою визнання особи громадянином Союзу. Це саме стосується і при-



пинення громадянства: втрата національного громадянства однієї з держав означає також втрату громадянства ЄС.

Підстави та порядок набуття залишаються в компетенції держав-членів. Цей принцип був вперше застосований у рішенні Суду ЄС у справі C-396/90 *Micheletti* [1992]. Маріо Вінченце Мікелетті народився в Аргентині в родині італійських іммігрантів, в наслідок чого він володів як італійським, так і аргентинським громадянством. Після успішного закінчення освіти у галузі стоматології в Аргентині, він вирішив переїхати і відкрити приватну стоматологічну практику в Іспанії, для чого подав свій італійський паспорт. Диплом був визнаний на підставі угоди між Аргентиною та Іспанією. Іспанські органи влади відмовили йому однак у праві на відкриття практики із посиланням на ст. 9 Цивільного кодексу. Відповідно до нього у випадку подвійного громадянства, коли жодне з громадянств не є іспанським, перевага надається тому, яке відповідає звичайному місцю проживання відповідної особи до її в'їзду до Іспанії, що у випадку Мікелетті було аргентинським громадянством. Пан Мікелетті звернувся до суду. Відповідний Вищий трибунал юстиції Кантабрії передав справу на розгляд Суду ЄС, з проханням роз'яснити, чи відповідають положенням тодішнього Договору про заснування ЄС, які стосувалися громадянства, приписи національного законодавства, що позбавляють передбачених правом ЄС прав громадян держав-членів. У цьому випадку Мікелетті був визнаний особою, яка володіє статусом громадянина ЄС відносно іншої держави-члена (Іспанії), а отже позов про надання йому права займатися медичною практикою в Іспанії був задоволений.

Згодом цей підхід був підтриманий у справі C-2002/02 *Chen* [2002]. Кетрін Джу (Чен) народилася у 2000 р. у Белфасті в родині китайських іммігрантів, які жили в Уельсі та працювали в китайські фірмі у Британії. Мати дівчинки, пані Чен, навмисно обрала Північну Ірландію як місце народження своєї другої дитини, оскільки народження її в КНР суперечило Політиці однієї дитини, а також завдяки народженню на території острова Ірландія дівчинка мала право на отримання ірландського громадянства.



Оскільки батьки Кетрін були лише тимчасовими мігрантами, вона не мала права на набуття громадянства Великобританії лише на підставі народження в Сполученому Королівстві. Однак згідно із законодавством Ірландії будь-яка особа, яка народилася на будь-якій частині острова Ірландія (у цьому випадку — м. Белфаст, яке знаходиться у Північній Ірландії), може набути ірландське громадянство. Батьки дівчинки мали намір використовувати статус доньки як громадянина ЄС для постійного проживання в Уельсі. Однак британські органи влади відмовили родині Чен у видачі довгострокових дозволів у проживанні у Великобританії. Коли справа була подана на розгляд Суду ЄС, він зазначив, що як громадянин ЄС Кетрін Чен мала право відповідно до ст. 18 Договору про заснування ЄС (зараз — ст. 21 ДФЄС) проживати в будь-якому місці в ЄС, а відмова у праві на проживання для її батьків протягом того часу доки дитина не здатна дбати про себе, конфліктує з фундаментальним правом людини. Суд відзначив, що саме держави-члени, а не ЄС вирішують, чи надавати громадянство певній особі. Якщо ж положення законодавства однієї держави-члена були виконані, інша держава-член не може ставити під сумнів ці права відповідно до законодавства ЄС.

Європейське громадянство надає додаткові до національної правової системи права, які реалізуються на рівні ЄС і не впливають, і не відмінюють права і свободи, що належать особі як громадянину відповідної держави. Необхідно зазначити, що в Лісабонському договорі була змінена термінологія щодо означення цього співвідношення між громадянством ЄС та національним громадянством.

Так, колишній Договір про заснування Європейського співтовариства у ст. 17 містив положення про те, що громадянство Союзу є «complementary», що українською мовою перекладається як «додатковий, взаємодоповнюючий, взаємозалежний». А чинний Договір про функціонування ЄС закріплює, що громадянство Союзу є «additional», що перекладається, як «додатковий, допоміжний». В обох текстах чітко закріплюється, що громадянство ЄС не заміняє національного громадянства.



Визначаючи європейське громадянство як «additional» держави-члени, які на цьому наполягали, мали на меті підкреслити, що громадянство ЄС лише додає права, однак не зменшує або при-нижує права, передбачені національним законодавством для своїх громадян.

З правової точки зору додатковість, яка підсилює дуалізм між національним та європейськими громадянствами, є більш точним розмежуванням у співвідношенні між цими двома поняттями, і дає можливість уникнути ситуації, коли одне громадянство буде підпорядковане іншому з метою досягнення бажаної «взаємозалежності». З наукової точки зору, важливе значення має той факт, що розвиток різних рівнів громадянства не призводить до того, що права на одному рівні обов'язково повинні обмежувати права, передбачені на іншому рівні.

Права і свободи громадян Союзу, закріплені Установчими договорами, складають три основні групи за сферою і способом застосування.

Перша група — це політичні (електоральні) права, до яких належать:

— активне та пасивне виборче право у виборах до Європейського парламенту в державі перебування або постійного проживання на рівних умовах з громадянами цієї країни (п. б) ст. 20, п. 2 ст. 22 ДФЄС, ст. 39 Хартії основних прав ЄС);

— активне та пасивне виборче право у виборах до муніципальних органів влади (органів місцевого врядування) в державі-члені, в якій вони проживають на умовах, однакових з громадянами цієї держави-члена (п. б) ст. 20, п. 1 ст. 22 ДФЄС, ст. 40 Хартії основних прав ЄС).

Друга група — це міграційні (функціональні) права:

— право вільно та без перешкод пересуватися всією територією Європейського союзу (п. а) ст. 20, ст. 21 ДФЄС, ст. 45 Хартії основних прав ЄС);

— право вільно обирати місце проживання в межах території держав-членів ЄС (п. а) ст. 20, ст. 21 ДФЄС, ст. 45 Хартії основних прав ЄС).



Третя група — це запобіжно-захисні права та адміністративні гарантії:

— на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянством якої особа володіє — право користуватися захистом з боку дипломатичних та консульських установ будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави (п. с) ст. 20, ст. 23 ДФЄС, ст. 46 Хартії основних прав ЄС);

— право направляти петицію до Європейського парламенту (п. d) ст. 20, ст. 227 ДФЄС, ст. 44 Хартії основних прав ЄС);

— право звертатися із скаргою до Омбудсмана, який призначається Європейським парламентом, з питань неналежного управління в діяльності інститутів або органів Союзу (п. d) ст. 20, ст. 228 ДФЄС, ст. 43 Хартії основних прав ЄС);

— право надсилати звернення до будь-якого інституту або органу Союзу на одній з мов держав-членів та отримувати відповіді на цій самій мові (п. 4 ст. 24 ДФЄС, п. 4 ст. 41 Хартії основних прав ЄС);

— право на доступ за певних умов до документів Європейського парламенту, Ради та Комісії (ст. 15 ДФЄС, ст. 42 Хартії основних прав ЄС).

Електоральні права громадян ЄС є новелою в міжнародному праві, оскільки до цього часу жодне інше інтеграційне об'єднання не надавало подібних прав населенню держав-членів, і жодний міжнародний орган або інститут не обирався шляхом прямого волевиявлення народу. Електоральні права, за загальноприйнятою класифікацією прав людини, належать до політичних прав, які є прерогативою громадян держави.

Правовою основою проведення виборів в ЄС у наш час є ст. 14 Договору про Європейський союз та статті 22, 223, 224 Договору про функціонування ЄС, статті 39 та 40 Хартії основних прав ЄС.

Вибори до Європейського парламенту

Спочатку в Установчих договорах ЄС було зазначено, що члени Європейського парламенту призначатимуться національними парламентами, проте в них було закріплено, що можна



запровадити вибори шляхом прямого загального голосування на пропозицію самого Парламенту.

Акт про обрання членів Європейського парламенту загальним прямим голосуванням — це джерело права ЄС, яке встановлює загальні принципи виборчої процедури щодо формування представницького органу Європейського союзу. Ці принципи є обов'язковими для всіх держав-членів та конкретизуються в їх національному законодавстві, яке кожна держава-член видає з метою проведення виборів європейських парламентарів на своїй території (в межах встановленої для неї квоти).

Наявний акт був затверджений в первісній редакції в 1976 р. (Рішенням Ради європейських співтовариств від 20 вересня 1976 р. № 76/787/ЄОВС, ЄЕС, Євратом), відповідно до якого громадяни ЄС отримали право обирати своїх представників до Європейського парламенту в державі, громадянами якої вони є. У червні 1979 р. відбулися перші вибори до Європейського парламенту, на яких громадяни держав-членів мали можливість реалізувати це право.

Проте до укладення Маастрихтського договору не всі громадяни ЄС, які працювали за межами своєї держави, мали змогу скористатися своїми політичними правами. Фактично, окрім Ірландії, Нідерландів, Бельгії та Великобританії (щодо ірландських громадян), держави перебування не дозволяли таким категоріям населення брати участь у виборах до Європейського парламенту, а єдиною державою, яка дозволяла голосувати через довірену особу або поштою, була Італійська Республіка.

Маастрихтський договір надав право всім громадянам держав-членів ЄС голосувати або бути кандидатом у виборах до Європарламенту в державі-члені, де вони проживають — незалежно від того, чи є в них громадянство цієї держави чи ні — на умовах однакових із громадянами країни постійного проживання. Далі положення цього Договору було розвинене у вторинному праві ЄС.

Проте в 2002 та 2012 рр. Акт 1976 р. був суттєвого відкоригований та доповнений новими положеннями (Рішення Ради



Європейського союзу від 25 червня та від 23 вересня 2002 р. № 2002/772/ЄС, Євратом).

Члени Європейського парламенту обираються в кожній державі-члені за пропорційною системою: за списками або за «системи єдиного перехідного голосу» (ст. 1). У переважній більшості держав-членів встановлена «система голосування за списками» або «система партійних списів», у рамках якої виборці подають свої голоси за списки кандидатів, які висувуються політичними партіями або іншими виборчими формуваннями. Для визначення кількості мандатів, що належать спискам, у державах-членах ЄС використовуються «методи квот» в різних його варіаціях (Німеччина, Франція та інші) або частіше, «метод дільника», який має декілька різновидів («метод Д'Онта» та ін.). Система єдиного перехідного голосу, яка передбачає голосування за окремих кандидатів із вказівкою на порядок вподобань виборців (цифрами 1, 2, 3 тощо) використовується в Ірландії, Північній Ірландії та на Мальті. Також Актом передбачено і те, що держави-члени можуть дозволяти преференційне голосування за списками відповідно до порядку, який вони встановлюють. Преференційне голосування за списками передбачає надання виборцям право віддавати свій голос не тільки списку в цілому, а й окремим кандидатам. Воно діє в таких країнах, як Австрія, Бельгія, Данія, Італія, Литва, Люксембург, Нідерланди, Словаччина, Фінляндія, Чехія. Деякі з них передбачають можливість так званого панашування, тобто голосування за кандидатів з різних списків (наприклад, Люксембург та Швеція). У деяких державах списки кандидатів є «закритими», тобто виборець не може висловлювати свої індивідуальні вподобання (преференції). Така система діє, зокрема, у Великобританії, Угорщині, Німеччині, Іспанії, Польщі, Румунії, Франції, Естонії тощо.

Вибори в Європарламент проводяться на підставі принципів загального прямого, вільного та таємного голосування.

Керуючись своїми національними особливостями держави-члени можуть створювати округи для виборів до Європарламенту або передбачати інші виборчі підрозділи, не порушуючи в цілому



пропорційного характеру виборчої системи (ст. 2 Акта). Такий поділ країни на виборчі округи передбачений в Бельгії, Великобританії, Ірландії, Польщі та Франції. У Німеччині, Італії та Фінляндії, не дивлячись на можливість укладення списків кандидатів на місцевому або/або регіональному рівні, підсумковий підрахунок голосів здійснюється на загальнонаціональному рівні.

Держави-члени можуть передбачати встановлення мінімального порогу для отримання місць. Цей поріг на національному рівні не повинен перевищувати 5 % поданих голосів. П'ятивідсотковий поріг установлений, зокрема в Польщі, Франції, Хорватії, Чехії тощо. В низці держав-членів застосовується більш низький поріг, наприклад, 4 % (Австрія, Італія, Швеція), 3 % (Німеччина, Греція), 1,8 % (Кіпр).

Кожна держава-член встановлює граничний обсяг витрат кандидатів на передвиборчу компанію (ст. 4).

Всі депутати Європарламенту обираються на п'ятирічний термін, який починається із відкриття першої сесії, яка проводиться після кожних виборів. Мандат кожного члену Європейського парламенту починається та закінчується одночасно із зазначеним вище строком.

До членів Європейського парламенту висуваються такі вимоги. Вони голосують індивідуально та особисто. Вони не можуть бути пов'язані інструкціями та отримувати імперативний мандат. На них поширюються привілеї та імунітети, як на співробітників Європейського союзу. Членство в Європарламенту є несумісним із такими посадами: члена уряду держави-члена; члена Комісії; судді, генерального адвоката або секретаря Суду ЄС, Загального Суду або Трибуналу із справ публічної служби; члена Дирекції Європейського центрального банку; члена Рахункової палати ЄС; Омбудсмана; члена Економічного і соціального Комітету та Комітету регіонів; члена комітетів та установ, створених на підставі та на виконання установчих договорів ЄС для управління фондами Союзу або для виконання постійного або безпосереднього завдання щодо адміністративного керівництва; члена Адміністративної ради, Керівного комітету або співробітника



Європейського інвестиційного банку; службовця або співробітника, який працює в інститутах ЄС, у створених при них органах або установах або в Європейському центральному банку. Починаючи з виборів 2004 р., член Європарламенту не може одночасно бути членом національного парламенту.

Згідно зі ст. 8 виборча процедура регулюється в кожній державі-члені положеннями національного законодавства. Ці положення, можуть враховувати існуючі в державах-членах особливості, проте не повинні в цілому порушувати пропорційний характер виборчої системи.

День і час проведення виборів до Європарламенту встановлюються кожною державою членом, утім для всіх держав-членів цей день знаходиться в рамках одного періоду, який починається в четвер зранку та закінчується в наступну безпосередньо за ним неділю. Вибори 2014 р. відбувалися 22 травня (Нідерланди, Великобританія), 23–24 травня (Чехія), 24 травня (Італія, Латвія, Мальта, Словаччина), 25 травня (Італія та всі інші держави-члени). Будь-яка держава-член може офіційно оприлюднювати результати свого голосування лише після завершення голосування в тій державі-члені, де виборці проголосують останніми в рамках зазначеного періоду.

Згідно із результатами виборів 2014 р. з 751 в Європарламенті найбільше місць отримали Група європейської народної партії (221 місце — 29,43 %), Група прогресивного альянсу соціалістів і демократів (191 місце — 25,43 %), Європейські консерватори та реформатори (63 місця — 8,39 %), Альянс лібералів та демократів Європи (59 місць — 7,86 %), Зелені / Європейський вільний альянс (54 місця — 7,19 %), Європейські об'єднані ліві / Північні Зелені ліві (52 місця — 6,92 %). 43 місця (5,73 %) отримали депутати, які не належать до жодної політичної групи, 32 місця (4,26 %) — Група Європи свободи та демократії, та 36 місць (4,79 %) — новообрані депутати, які не є афілійовані з жодною політичною групою попереднього складу Парламенту).

Новообраний Парламент збирається в перший вівторок, який слідує після закінчення місячного строку після закінчення періо-



ду голосування. У випадку виборів 2014 р. це відбулося 1 липня 2014 р. Парламент строк повноважень, якого закінчився, припиняє свої повноваження з моменту першого засідання нового Європейського парламенту.

Згідно зі ст. 12 Європарламент перевіряє повноваження своїх членів. З цією метою він бере до уваги результати виборів, офіційно оголошених державами-членами, і виносить рішення щодо спорів, які могли б виникнути на підставі положень самого Акта, за виключенням національних положень, до яких він відсилає.

Актом визначаються випадки, коли місце євродепутата може стати вакантним: у випадку його відставки, смерті або позбавлення мандату. З метою заповнення вакантного місця на весь залишок п'ятирічного строку держава-член приймає свої законодавчі процедури. Також, якщо законодавство держави-члени передбачає можливість позбавлення мандату члена Парламенту, його мандат втрачає силу на виконання положень цього законодавства. Компетентні національні органи повинні інформувати про це Європейський парламент. Якщо місце стає вакантним в наслідок відставки або смерті, Голова Європарламенту повинен невідкладно інформувати про це компетентні органи відповідної держави-члена.

Рада відповідно до ст. 14 уповноважена вживати заходи щодо виконання положень Акта, діючи одностайно на пропозицію Парламенту та після консультацій з Комісією. Проте перед цим Рада повинна досягти згоди з самим Парламентом у межах узгоджувальної комісії, яка б об'єднувала Раду та представників Парламенту.

Треба зазначити, що до Акта існує Додаток I, згідно з яким Сполучене Королівство взяло на себе зобов'язання щодо виконання Акта тільки стосовно самого Сполученого Королівства. Мається на увазі проведення виборів до Європарламенту тільки на території, яка офіційно входить до складу Сполученого Королівства Великобританії та Північної Ірландії (виключаючи залежні, асоційовані та інші території).



Директива 93/109/ЄС урегулює процедуру реалізації активного та пасивного виборчого права на виборах до Європейського парламенту і надає всім громадянам Союзу можливість вирішувати, брати участь чи ні у виборах до Парламенту (активно чи пасивно) в державі свого походження або державі свого постійного проживання в межах ЄС, якщо вони не є однаковими. 20 грудня 2012 р. Рада ЄС прийняла Директиву 2013/1/EU, яка вносить зміни до Директиви 93/109/ЄС.

Для участі у виборах до Європейського парламенту в державі постійного проживання встановлюються такі самі умови, що застосовуються до громадян цієї держави. Загальний вік набуття виборчого права є 18 років у всіх державах-членах, крім Австрії — 16 років. Держава-член може застосувати певні обмеження, наприклад, якщо на її території відсоток громадян інших держав-членів ЄС, які мають активне або пасивне виборче право, перевищує 20 % від загального електорату. У цьому випадку може застосовуватися більш тривалий ценз осілості.

Будь-який громадянин ЄС, який проживає в державі-члені, яка не є державою його громадянства, та який через індивідуальне рішення суду або адміністративного органу був позбавлений права виступати кандидатом відповідно до законодавства держави-члена місця проживання або законодавства держави свого громадянства, має бути обмежений у реалізації свого права в державі-члені місця проживання на виборах до Європейського парламенту. Держава-член місця проживання повинна здійснювати перевірку того, чи не позбавлений права обиратися в державі свого громадянства громадянин Союзу, який висловив бажання балотуватися в Європарламент. З цією метою держава-член постійного проживання повідомляє державу-члена громадянства про реєстраційну заяву. З цією метою відповідна інформація повинна бути надана державою-членом національної приналежності громадянина протягом щонайбільше 5 робочих днів з моменту отримання повідомлення. Така інформація може містити тільки ті деталі, які виключно необхідні для реалізації виборчого права і можуть використовуватися тільки з цією метою. Якщо



інформація не отримується державою-членом проживання в межах встановлено терміну, кандидат повинен не менше бути включений до списку.

Якщо отримана інформація робить зміст декларації недійсним, держава-член постійного проживання, незалежно від того, чи отримує вона інформацію в строк або на пізнішому етапі, повинна вжити відповідних заходів згідно зі своїм національним законодавством, щоб перешкодити відповідній людині потрапити до виборчого списочку як кандидат або, якщо національним законодавством це не передбачено, запобігти такій особі в участі у виборах або в здійсненні свого мандата.

Держави-члени повинні призначити координатора для прийому і передачі вищезазначеної інформації. Вони повинні повідомляти Комісії прізвище і контактні дані цього координатора і будь-яку оновлену інформацію або зміни стосовно нього. Комісія веде список координаторів і робить його доступним для держав-членів.

Згідно зі ст. 7 Директиви 93/109/ЕС у редакції 2012 р. держава-член місця постійного проживання може перевірити, чи не позбавлені в державі-члені свого громадянства права голосу громадяни, які бажають голосувати. З цією метою держава-член проживання може повідомляти державу-член про відповідну заяву. З цією метою відповідна та звичайно наявна інформація від держави-члена громадянства повинна бути надана протягом розумного періоду часу та у відповідному вигляді. Така інформація може лише містити деталі, які виключно необхідні для виконання положень цієї Директиви та може бути використана лише з цією метою. Якщо надана інформація робить недійсним зміст поданої заяви, держава-член громадянства може вжити відповідні кроки, щоб перешкодити відповідній особі у голосуванні.

Стаття 9 встановлює порядок внесення громадянина, який бажає голосувати, до списку виборців. З цією метою ця особа повинна подати такі самі документи, як і національний виборець. Крім того, він повинен подати формальну декларацію із зазначенням свого громадянства та адреси на виборчій території держави-члена грома-



дянства, де це необхідно, розташування або виборчий округ у державі-члені його громадянства, до виборчого списку якої його ім'я останнього разу було внесено, і що він реалізуватиме своє виборче право лише в державі постійного проживання. Держава-член може вимагати від такого виборця заявити у своїй декларації, що не він/вона не позбавлений права голосу в державі свого громадянства, подати дійсний документ, що посвідчує особу, та визначити дату, з якої він проживав у цій державі або в іншій державі-члені. Виборці, яких внесли до виборчого списку, можуть в ньому залишатися, за умов, однакових із національними виборцями, до того часу, доки вони самі не попросять з нього виключити або до того моменту, поки їх автоматично не виключать через те, що вони перестають відповідати умовам, необхідним для реалізації права голосу.

Держава-член постійного проживання повідомляє громадянина ЄС про вжиті заходи стосовно внесення його до списку виборців. У разі відмови громадянин має право оскаржити це рішення в порядку, передбаченому національним законодавством відповідної держави.

Крім того, в державах-членах діють різні правила щодо визначення того, як розуміти поняття «постійне проживання». Деякі країни вимагають від виборців мати своє місце проживання або звичайне перебування на території виборчого округу (Франція, Фінляндія, Польща, Румунія, Естонія та Словенія), або звичайно перебувати там (Данія, Ірландія, Великобританія, Кіпр, Словаччина та Швеція), або бути зареєстрованим у реєстрі виборців (Бельгія, Чеська Республіка).

Вибори до Європарламенту проводяться відповідно до принципів спільних для всіх держав-членів. Останні закріплені у Рішенні Ради 2002/772/ЄС, що набуло чинності 1 квітня 2004 р. і доповнює Акт стосовно виборів представників до Європейського парламенту шляхом прямого загального голосування 1976 р.

1. Кожна держава-член вирішує самостійно питання про форму проведення цих виборів.

2. Однак допускає ідентичні демократичні правила стосовно віку набуття виборчих прав, рівності статей, таємниці голосуван-



ня, а також низки спільних принципів: прямого загального виборчого права, пропорційного представництва та строку перебування на посаді євродепутата (5 років із правом переобрання).

3. Місця в Європейському парламенті за загальним правилом розподіляються пропорційно до кількості населення кожної держави-члена. Загальна кількість євродепутатів складає наразі 766 осіб, які представляють 28 держав-членів ЄС.

Як було зазначено вище вибори до Європарламенту відбуваються за переважно пропорційної системи, і відповідно за списками європейських політичних партій.

Європейська політична партія (офіційна назва — політична партія на європейському рівні, неофіційна — європартія) є типом політичної партійної організації, яка здійснює свою транснаціональну діяльність в Європі та інститутах Євросоюзу.

Роль європартій вперше була визнана Маастрихтським договором 1992 р., коли до Договору про заснування ЄС була включена ст. 191 Договору, яка передбачала, що політичні партії на європейському рівні є важливим фактором інтеграції в рамках Союзу.

Статті J.18 та K.13 Амстердамського договору (1997 р.) закріпили, хто повинен покривати витрати, передбачені ст. 191 у певних галузях. Це створило механізм, відповідно до якого діяльність європартій фінансується з бюджету ЄС. У наслідок цього європартії почали витрачати ці кошти на фінансування національних партій, що не було заплановано. Поправками Ніщцького договору (2001 р.) положення установчих договорів були доповнені правилом, яке уповноважувало Європейський парламент і Раду в законодавчому порядку визначати правовий статус європартій та порядок їхнього фінансування.

Лісабонський договір 2007 р. закріпив, що політичні партії на європейському рівні сприяють формуванню європейської політичної свідомості та вираженню волі громадян Союзу (п. 4 ст. 10 Договору про ЄС). Згідно зі ст. 224 Договору про функціонування ЄС Європейський парламент та Рада за допомогою регламентів встановлюють статус політичних партій на європейському рівні, і зокрема, правила стосовно їхнього фінансування.



У 2003 р. Парламент та Рада прийняли Регламент 2004/2003 про статус та фінансування політичних партій на європейському рівні. Тут було закріплено визначення «політичної партії на європейському рівні». Нею є політична партія або союз політичних партій, які переслідують політичні цілі і є визнаними або заснованими відповідно до правопорядку щонайменше однієї держави-члена. У Регламенті також передбачено, що фінансування не повинно прямо чи опосередковано йти на утримання національних партій.

До цього Регламенту були внесені істотні доповнення Рішенням Бюро Парламенту від 29 березня 2004 р. та Регламентом 1524/2007 Парламенту та Ради від 18 грудня 2007 р. Ці доповнення ускладнили процедури фінансування, а також запровадили поняття «політичні фонди на європейському рівні».

Це означає, що єропартії можуть засновувати та фінансувати повністю відокремлені афілійовані експертні групи (єврофонди), які повинні надавати їм сприяння. Переглянутий Регламент надає єропартіям виключне право брати участь у виборах до Європарламенту та використовувати з цією метою виділений їм бюджет.

Таким чином, для того щоб партія отримала право називатися «політичною партією європейського рівня», вона повинна відповідати таким вимогам (і цим вона відрізняється від національних партій): володіти правосуб'єктністю в державі-члені, де вона має своє місцезнаходження; щонайменше в чверті держав-членів бути представлена членами Європарламенту або в національних чи регіональних парламентах, або в регіональних асамблеях, або щонайменше в чверті держав-членів отримати свою підтримку не менше 3 % голосів, поданих у кожній з цих держав-членів на останніх виборах в Європарламент; дотримуватися, зокрема, у своїй програмі та у своїй діяльності принципів, на яких ґрунтується ЄС, а саме: принципу свободи, демократії, поваги прав людини та основних свобод, а також принципу правової держави; — брати участь у виборах до Європейського парламенту або мати намір зробити це (ст. 3 Регламенту).



Європартії зобов'язані щорічно опубліковувати свої прибутки та витрати, а також свої активи і пасиви; декларувати свої джерела фінансування шляхом укладення списку, із зазначенням донора та пожертв отриманих від нього, за виключенням пожертв, які не перевищують 500 євро.

Вони не повинні приймати анонімні пожертви; пожертви, що перевищують 12 тис. євро на рік та від одного донора; пожертви з бюджетів політичних груп Європейського парламенту; внески національних політичних партій, що перевищують 40 % щорічного бюджету останньої; пожертви від будь-якого підприємства, стосовно якого органи влади прямо або опосередковано можуть здійснювати домінуючий вплив через право власності, фінансової участі або правил, які його регулюють.

Європартії повинні отримувати щонайменше 15 % бюджету від джерел, які не відносяться до фінансування ЄС, і до 30 вересня кожного року партія повинна подати заявку на отримання фінансування на наступний рік.

У 2014 р. в Європейському союзі діяло 13 офіційно визнаних європартій. Усі вони складаються з національних партій, окремих членів національних парламентів або членів Європарламенту.

На 2014 р. в ЄС було передбачено фінансування партій в розмірі майже 20 млн євро.

Реалізація пасивного виборчого права пов'язана із низкою формальностей. Крім вимоги наявності громадянства держави-члена ЄС, що є спільним для всіх держав-членів, умови відрізняються залежно від країни. Мінімальний вік для того, щоб бути обраним депутатом до Європейського парламенту, становить 18 років у Данії, ФРН, Іспанії, Нідерландах, Люксембурзі, Австрії, Португалії, Мальті, Угорщині, Фінляндії, Швеції та Словенії; 21 рік — у Бельгії, Естонії, Чеській республіці, Ірландії, Греції, Латвії, Литві, Польщі, Словаччині та Великобританії; 23 — у Франції та Румунії; та 25 — в Італії та Кіпрі.

У Люксембурзі діє ценз осілості щодо реалізації пасивного виборчого права до Європарламенту: тут необхідно прожити щонайменше 2 роки, щоб отримати можливість балотуватися на



виборах до Європейського парламенту. Більше того, список кандидатів у депутати не може включати більшість кандидатів, які не володіють громадянством Люксембургу.

У більшості держав-членів право на участь у виборах необхідне для виконання вимог про постійне проживання.

У деяких державах-членах (Данія, Німеччина, Греція, Естонія, Нідерланди, Швеція та Чеська Республіка) тільки політичні партії та політичні організації можуть формувати списки кандидатів. В інших країнах висуванці можуть бути представлені, якщо вони будуть схвалені необхідною кількістю підписів або виборців, а в деяких випадках (Греція, Нідерланди, Латвія, Словаччина і Сполучене Королівство) також необхідний певний депозит. В Ірландії та Італії кандидатів кандидати можуть висувати самі себе, якщо вони будуть схвалені необхідною кількістю підписів.

Подаючи свою заяву щодо включення до виборчого списку, громадянин Союзу відповідно до ст. 10 подає такі самі підтверджуючі документи, як і кандидат, що є громадянином держави перебування. Він також подає формальну декларацію, зазначаючи, своє громадянство, дату та місце народження, останню адресу в державі громадянства та свою адресу на виборчій території держави постійного проживання; що він/вона не балотується на виборах до Європейського парламенту в будь-якій іншій державі-члені, та де це необхідно, розташування або виборчий округ в державі-члені його громадянства, до виборчого списку якої його ім'я останнього разу було внесено, і що він/вона не позбавлений права голосу в державі свого громадянства. Держава-член може вимагати від такого виборця подати дійсний документ, що посвідчує особу, та визначити дату, з якої він проживав у цій державі або в іншій державі-члені.

Держава-член постійного проживання повідомляє громадянина ЄС про винесене рішення стосовно внесення його до виборчого списку. У разі відмови громадянин має право оскаржити це рішення в порядку, передбаченому національним законодавством відповідної держави.



Суд ЄС розглядав декілька справ, пов'язаних із електоральними правами. Це були справи C-145/04 Spain v. United Kingdom [2006] та C-300/04 Eman AND Sevinger v College van Burgemeester en Wethouders van Den Haag [2006].

Питання, які порушувалися у справі C-145/04 Spain v. United Kingdom [2006] полягало у тому, чи має право держава-член (Великобританія) поширювати право голосу на виборах до Європейського парламенту на громадян країн-нечленів, які проживають на частині її європейської території (Гібралтарі). Друга справа C-300/04 Eman AND Sevinger v College van Burgemeester en Wethouders van Den Haag стосувалася навпаки питання про те, чи має право держава-член обмежувати право голосу своїх власних громадян на виборах до Європарламенту, якщо вони проживають на заморській території, пов'язаній із ЄС (у цьому випадку в Арубі, яка є заморською територією Нідерландів).

В обох випадках Суд прийняв рішення, що ані тодішній Договір про заснування ЄС, ані Акт про обрання членів Європейського парламенту загальним прямим голосуванням 1976 р. не визначають чітко та детально, хто має право активно або пасивно брати участь на виборах до Європарламенту. Тому визначення такого кола осіб підпадає під компетенцію кожної окремої держави-члена відповідно до права ЄС.

У першій справі C-145/04 право Євросоюзу перешкоджає державам-членам надавати право активно або пасивно брати участь у виборах певним особам, які мають тісні зв'язки з ними, але не є їх власними громадянами або громадянами Союзу, які проживають на їхній території, особливо, якщо таке поширення права вимагається на виконання зобов'язань, що впливають із Європейської конвенції про захист прав людини.

У другій справі Суд визнав, що особи, які володіють громадянством держави-члена та які проживають або перебувають на одній із заморських територій Союзу можуть розглядати це як право, надане громадянам ЄС. Крім того, держава-член може визначати, хто має право голосу та право балотуватися на виборах до



Європарламенту з посиланням на певній критерії за умови, що при цьому дотримується принцип рівного ставлення.

У зазначеній справі Суд ЄС проголосив, що критерій, пов'язаний із місцем проживанням не є в принципі невідповідним, як мета законодавства, що діяло в Нідерландах стосовно надання права голосу та права балотуватися на виборах громадянам Нідерландів, які мають або мали зв'язки із Нідерландами. Це підпадає під дискреційні положення законодавства стосовно проведення виборів. Утім Суд ЄС прийняв рішення, що уряд Нідерландів не достатньо чітко показав, що відмінності у ставленні до громадян Нідерландів, які проживають в третій країні і які мають право активно та пасивно брати участь у виборах до Європейського парламенту, організованих в Нідерландах, та тими, хто проживає на Нідерландських Антильських островах або Арубі, є об'єктивно виправданими, а тому не становлять принципу рівного ставлення.

Муніципальні вибори

Директива Ради 94/80/ЄС (із змінами, внесеними Директивою 96/30/ЄС) про права, пов'язані із муніципальними виборами надає всім громадянам Союзу активне та пасивне виборче право на муніципальних виборах у державі-члені, в якій вони проживають.

З метою захисту своїх суверенних інтересів держава-член може передбачити, що тільки її власні громадяни мають право бути обраними на посади голови та його заступників в органах місцевого самоврядування, а також на посаду одного з директорів колегіального органу місцевого самоврядування, які є, по суті, посадовими особами, що здійснюють функції публічної влади. Однак можливість громадян інших держав-членів реалізовувати своє активне виборче право не повинно за загальним правилом невинувато обмежуватися. Що стосується участі в муніципальних виборах до всіх громадян Союзу, як правило, ставляться як до громадян своєї держави.

Держава-член може застосувати певні обмеження, наприклад, передбачити більш тривалий мінімальний період проживання як



умову для участі у муніципальних виборах, якщо на її території відсоток громадян інших держав-членів ЄС, які мають активне або пасивне виборче право, перевищує 20 % від загального електорату; наразі така ситуація існує в Люксембурзі та в певних адміністративних одиницях Бельгії. Однак Бельгія ще ніколи це обмеження не застосовувала.

На національному рівні постійно тривають дебати стосовно права громадян третіх країн на участь у виборах до органів місцевого самоврядування. З 1992 р. на теренах ЄС співіснують два підходи: є держави, де громадяни третіх країн мають право брати участь у муніципальних виборах (Данія, Ірландія, Нідерланди, Швеція та Фінляндія); та країни, де це право не визнається (Бельгія, ФРН, Греція, Іспанія, Франція, Італія, Люксембург, Австрія, Португалія та Великобританія).

Таким чином, запровадження електоральних прав громадян ЄС забезпечує дотримання одного з найважливіших демократичних принципів — принципів рівності і недискримінації.

Інша категорія прав громадян ЄС класифікується деякими дослідниками як різновид адміністративно-процесуальних гарантій. Такі права не тільки самі по собі є правами, але й відіграють запобіжно-захисну роль для можливості здійснення інших категорій прав.

Такою процесуальною гарантією є право на захист закордонними органами зовнішніх зносин держав-членів. Право на дипломатичний і консульський захист громадян ЄС у третіх країнах набуває великого значення, враховуючи значне збільшення кількості подорожей громадян держав-членів до третіх країн, а також зважаючи на все більшу кількість тих осіб, які переїжджають за межі Європейського союзу. Проблема забезпечення належного рівня консульського захисту полягає в тому, що не всі держави-члени мають постійне дипломатичне представництво в кожній третій країні.

На сьогодні лише в трьох країнах світу існують представництва всіх держав-членів ЄС: КНР, Російська Федерація та США, а в 107 з 167 третіх країн представлені максимум десять держав-членів.



В Україні відсутні консульські представництва таких держав-членів ЄС, як Мальта, Ірландія, Люксембург.

При цьому варто зауважити, що наявна правова база ЄС у галузі дипломатичного та консульського захисту не врегулює в повній мірі всі можливі правовідносини. До таких джерел передусім треба віднести п. 2 ст. 20 та ст. 23 ДФЄС. У них зазначається, якщо громадянин Союзу перебуває у третій країні, в якій держава-член, громадянином якої він є, не має посольства або консульського пункту, він має право на захист із боку органів влади держав-членів, які мають представництва в цьому місці, на умовах, однакових із громадянами цієї держави. Держави-члени приймають необхідні положення та вступають між собою в міжнародні переговори, необхідні для забезпечення цього захисту.

Таке саме положення закріплене й у ст. 46 Хартії основних прав Європейського союзу.

У ст. 35 ДЄС передбачено обов'язок дипломатичних та консульських місій держав-членів і делегацій Союзу в третіх країнах і на міжнародних конференціях, а також їх представництва при міжнародних організаціях сприяти реалізації права громадян Союзу на захист на території третіх країн.

Ще 19 грудня 1995 р. (після набуття чинності Маастрихтського договору) Рада прийняла Рішення стосовно захисту громадян Європейського союзу дипломатичними та консульськими представництвами (95/553/ЄС), в якому визначаються випадки й умови, коли захист громадянину ЄС може бути наданий.

Відповідно до положень цього Рішення для того, щоб користуватися перевагами, передбаченими ним, необхідно виконати такі умови:

- особа повинна бути громадянином однієї з держав-членів Європейського союзу;
- особа повинна перебувати в країні, яка не входить до Європейського союзу;
- у країні перебування цієї особи повинно бути відсутнє посольство або консульство держави її громадянства.



Якщо ці умови виконані, єдине, що повинна зробити особа для отримання захисту відповідно до положень Договору про функціонування Європейського союзу, це довести наявність громадянства однієї з держав-членів ЄС, шляхом надання паспорта або іншого документа, що посвідчує особу.

Відповідно до ст. 5 Рішення 95/553/ЄС захист включає такі випадки:

- (а) допомога у випадку смерті;
- (б) допомога у випадку серйозного нещасного випадку або серйозної хвороби;
- (в) допомога у випадку арешту або затримання;
- (г) допомога жертвам тяжкого злочину;
- (г) надання сприяння та репатріація громадян Союзу, які перебувають у важкому становищі.

Крім того, дипломатичні представництва та консульські агенти держав-членів, які працюють у третій країні, в межах своїх повноважень можуть прийти на допомогу в інших випадках. Будь-яке сприяння та вся інформація або повідомлення родичам, друзям, лікарям, працедавцям у державі-члені постійного проживання здійснюється посольством або консульством, до якого звернувся громадянин ЄС, через міністерство закордонних справ держави громадянства цієї особи.

У разі нещасного випадку або серйозної хвороби особа може звернутися до посольства або консульства з проханням повідомити про свій стан родичам. По можливості особу можуть відвідувати та надавати їй консультації для упевненості в тому, що особа отримує відповідне медичне обслуговування. У випадку, якщо стан здоров'я громадянина ЄС вимагає медичної евакуації, на це необхідно отримати чітко визначене погодження з боку органів влади відповідної держави-члена, громадянином якої ця людина є.

У випадку, коли особа стає жертвою насильства або злочину, посольство або консульство може надати необхідну інформацію щодо можливості отримання медичної допомоги та відповідної юридичної консультації. Зокрема, громадянин може отримати



консультацію про те, як подати заяву до відповідних органів поліції, а в разі необхідності особі може бути надане сприяння щодо подання такої заяви. У випадку, коли в третій державі існує схема отримання компенсації, громадянину надається консультація стосовно процедури подання заяви на таку компенсацію.

У випадку, коли громадянин заарештований або затриманий, після отримання посольством або консульством повідомлення, останні інформують національні органи влади, якщо громадянин цього бажає. У разі існування такої можливості, представник посольства або консульства відвідує затриману особу. Посольство або консульство здійснює нагляд за умовами утримання громадянина, а також забезпечує, щоб особа була відповідним чином поінформована про свої права щодо національних органів влади.

Якщо особа загубила свої документи або їх вкрали, громадянину необхідно подати підтвердження свого громадянства та посвідчення особи, що підтверджується національними органами влади. Така особа може отримати від посольства або консульства Пройзний документ Європейського союзу, який надає можливість повернутися на Батьківщину. Його видання є предметом попереднього дозволу з боку національних органів влади.

Допомога та репатріація у випадку важкого стану також може надаватися з боку посольства або консульства. Останніми надається сприяння щодо отримання коштів із приватних джерел. Як виняток, може бути надана позика в обмін на заставу. У випадку, якщо жодних коштів у наявності немає, або якщо всі інші ресурси вичерпані, за наявності погодження від міністерства закордонних справ держави походження громадянина, особа може бути повернена на батьківщину або до найближчого посольства чи консульства шляхом надання позики з державних фондів після підписання документа, який містить зобов'язання про відшкодування цих витрат уряду держави свого громадянства. Крім того, відшкодуванню підлягають кошти, виділені на харчування та обов'язкові витрати протягом подорожі. Як виняток, за умов вираженої згоди з боку національних органів влади держави громадянства прийняти на себе зобов'язання про репатріацію громадянина, також



від його імені можуть бути повернені кошти за перевищення ліміту багажу. Зокрема, якщо репатріації за державний кошт підлягає громадянин Ірландії, Нідерландів, Португалії або Великобританії, у нього вилучається закордонний паспорт, який передається до міністерства закордонних справ держави громадянства такої особи. Міністерство повертає паспорт громадянинові лише у випадку відшкодування позики.

У випадку смерті особи дипломатична або консульська місія інформує органи влади держави громадянина, які у свою чергу інформують близьких померлої особи. За згоди близьких дипломатична або консульська місія надає допомогу щодо отримання свідоцтва про смерть і вчиняє необхідні дії щодо поховання, кремації або репатріації останків до країни постійного проживання.

У праві ЄС визначені випадки, коли допомога громадянинові ЄС дипломатичними та консульськими установами не надається:

1) допомога не надається, якщо її вже надало або надає посольство або консульство держави громадянства особи, яке є в межах досяжності для цієї особи;

2) посольство чи консульство не сплачує рахунків (за готель, ресторан, лікарню тощо), крім певних витрат та лише за надзвичайної необхідності;

3) не сплачує вартості авіаквитків для повернення на батьківщину і не робиться бронювання цих квитків (крім випадку процедури репатріації, через уповноважені органи держави громадянства особи);

4) дипломатичні та консульські установи не надають прямої правової допомоги і не втручаються в судові процеси.

Друге Рішення (96/409/PESC) від 25 червня 1996 р. стосується дії Спеціальних документів для пересування загального зразка, які надаються у випадках необхідності дипломатичними та консульськими службами держав-членів громадянам ЄС.

У 2007 р. Комісія прийняла Рекомендацію Комісії від 5 грудня 2007 р. про відображення тексту ст. 20 Договору про заснування Європейського співтовариства¹ у паспортах (2008/355/EC). У ній

¹ З 1 грудня 2009 р. ст. 23 ДФЄС.



міститься пропозиція державам-членам відобразити перше речення ст. 20 Договору про заснування Європейського співтовариства, а також посилання на веб-сайт ЄС (<http://ec.europa.eu/consularprotection>) у паспортах, виданих після 1 липня 2009 р. Що ж стосується паспортів, виданих до 1 липня 2009 р., до них державам-членам рекомендується внести наклейку з вищезазначеною інформацією. Очікується, що через 18 місяців після публікації Рекомендації держави-члени нададуть Комісії повідомлення про вжиті заходи щодо реалізації положень цього документа.

У такому разі вбачається логічним згадати про ще одну проблему, яка стоїть на порядку денному перед Європейським союзом, — це визначення сфери поширення захисту для громадян. Зважаючи на те, що процедура надання захисту не є уніфікованою серед держав-членів ЄС, сфера дії та юридична сила положень ст. 23 ДФЄС може відрізнятися. Наприклад, лише деякі держави-члени визнають право на апеляцію у випадку відмови надати консульський захист.

Підписання Лісабонського договору у грудні 2007 р. дещо розширило компетенцію ЄС щодо дипломатичного та консульського захисту. У ст. 23 (2) ДФЄС передбачено таке: «Рада, діючи відповідно до спеціальної законодавчої процедури та після консультації з Європейським парламентом, може приймати директиви, що встановлюють заходи щодо координації та співробітництва, необхідні для полегшення цього захисту».

14 грудня 2011 р. Комісії внесла проект Директиви про консульський захист громадян Союзу за кордоном, яка має замінити Рішення 1995 р.

Що стосується права на звернення з петиціями до Європарламенту та подання скарг до Європейського омбудсмена, то ці права з'явилися в результаті прагнення авторів європейської конструкції наситити її елементами, притаманними для європейських демократій ХХ ст. Процедури реалізації цих прав будуть розглянуті нижче.

Право, передбачене ст. 24 (4), означає не просто нормативно закріплену можливість писати чи направляти запити до інститутів та



органів ЄС, але насамперед, юридично встановлений обов'язок останніх надати у визначений термін умотивовану відповідь на запитання чи надати необхідну інформацію, якщо вона не має конфіденційного характеру. Фактично, це право можна назвати правом на спілкування або правом на ефективний двосторонній зв'язок.

Предметом письмового звернення може бути будь-яке питання, оскільки жодний нормативний документ не регламентує правил прийнятності таких звернень. Малося на увазі, що такі звернення повинні стосуватися сфери дії європейського права — вказували на порушення права ЄС або недоліки правового регулювання, проте це не є обов'язковим. У такому самому порядку можна звертатися за наданням необхідної інформації або документації.

На відміну від конституційного розуміння в державах Європи, починаючи з Французької декларації про права людини і громадянина 1789 р., з громадянством ЄС не пов'язано жодних спеціальних гарантій основних прав. Стаття 6 (3) ДФЄС закріплює, що «Основні права, як вони гарантовані Європейською конвенцією з прав людини та основних свобод і як вони впливають із загальних для держав-членів конституційних традицій, входять до змісту права Союзу як загальні принципи».

Поки що установчі договори не передбачають чітко сформульованих обов'язків громадянина ЄС, хоча про це закріплено в ст. 20 ДФЄС, що складає головну відмінність між ним та громадянством держав-членів. Під обов'язками можна розуміти ті положення, які впливають з тлумачення норм договору. Зокрема, до обов'язків громадян ЄС належать такі: дотримання рівноправності між жінками та чоловіками щодо оплати праці (ст. 157 ДФЄС), незастосування дискримінації за ознакою громадянства (ст. 18 ДФЄС) тощо.

Стаття 25 ДФЄС та ст. 48 ДЄС можуть створювати можливості для розвитку громадянства Союзу поступово, а отже, надати громадянам ЄС посиленій правовий статус на європейському рівні.

У статті 11(4) ДЄС Лісабонським договором передбачене нове право громадян Союзу — право громадянської ініціативи.



Не менше одного мільйона осіб, які є громадянами переважної кількості держав-членів, можуть виступити із ініціативою, запропонувавши Комісії, в межах своїх повноважень подати будь-які відповідні пропозиції щодо питань, з приводу яких громадяни вважають за потрібне прийняття нового правового акта Союзу для належного виконання положень Установчих договорів.

Стаття 24 (1) ДФЄС визначає процедуру та порядок реалізації громадянської ініціативи, так зокрема тут зазначено, що Європейський парламент і Рада, діючи згідно зі звичайною законодавчою процедурою, встановлюють положення стосовно процедур і умов, необхідних для представлення громадянської ініціативи, включаючи мінімальну кількість громадян, що виступають з такою ініціативою.

У 2011 р. Рада та Європарламент прийняли Регламент 211/2011 від 16 лютого 2011 р. про громадянську ініціативу. Згідно з положеннями Регламенту 211/2011 організаторами громадянської ініціативи можуть бути всі громадяни ЄС (тобто громадяни держав-членів ЄС), які досягли віку достатнього, щоб брати участь у виборах до Європейського парламенту. З цією метою формується комітет громадян, який повинен складатися щонайменше з семи громадян ЄС, які постійно проживають у мінімум семи різних державах-членах ЄС. Саме комітет громадян є відповідальним за управління ініціативою протягом всієї процедури. Управляти ініціативою не можуть організації, проте останні можуть сприяти або спонсорувати ініціативи, за умови, що це робиться повністю транспарентно. Комітет повинен зі свого складу призначити представника та його заступника, саме вони є офіційними контактними особами, уповноваженими щодо зв'язків із Комісією. Організатори, які є членами Європейського парламенту, не враховуються з метою досягнення мінімальної кількості осіб для формування громадського комітету.

Під час реєстрації громадянської ініціативи подається інформація лише стосовно семи членів громадського комітету, які вимагаються положеннями зазначеного Регламенту.



До того, як ініціювати збір підписів про підтримку запропонованої ініціативи, організатори зобов'язані зареєструвати її в Комісії, із наданням інформації про предмет, цілі, відповідні положення установчих договорів ЄС, а також персональні дані семи членів громадського комітету. Інформація подається однією з офіційних мов ЄС, до он-лайн реєстру, який створений Комісією. Організатори також надають для реєстру та, де це можливо, на веб-сайті регулярно оновлену інформацію про джерела підтримки та фінансування запропонованої громадської ініціативи. Після того, як реєстрація є підтвердженою, організатори можуть подати запропоновану громадську ініціативу на інших офіційних мовах Союзу для включення до реєстру. Переклад запропонованої громадянської ініціативи на інші офіційні мови Союзу покладається на організаторів. Комісія призначає уповноважену особу, яка повинна надавати інформацію та підтримку.

Регламентом встановлюється термін у 2 місяці, протягом якого Комісія повинна зареєструвати запропоновану громадянську ініціативу під окремим реєстраційним номером та надіслати інформацію організаторам. Для цього ініціатива повинна відповідати таким умовам:

- був створений громадський комітет і була призначена уповноважена особа відповідно до положень Регламенту;
- запропонована громадянська ініціатива не випадає явно зі сфери повноважень Комісії щодо подання проекту нового акта Союзу з метою виконання положень установчих договорів;
- запропонована ініціатива не є явно неправомірною, необґрунтованою та недобросовісною;
- запропонована громадська ініціатива не суперечить явно цінностям Союзу, зазначеним у ст. 2 Договору про Європейський союз.

У разі, якщо ініціатива цим вимогам не відповідає, Комісія відмовляє в її реєстрації, про що повідомляється організаторам із зазначенням підстав для відмови, а також існуючих судових та позасудових засобів оскарження такого рішення.



Зареєстрована громадянська ініціатива оприлюднюється в реєстрі. Особи, персональні дані про яких надані для реєстрації, мають право вимагати усунення такої інформації про себе з реєстру, після закінчення дворічного терміну з дати реєстрації запропонованої громадянської ініціативи.

У будь-який момент до подачі заяв про підтримку організатори можуть зняти запропоновану громадянську ініціативу, що є вже зареєстрованою. У цьому випадку інформація про це вноситься до реєстру.

Стаття 5 Регламенту 211/2011 визначає процедури та умови збору заяв про підтримку. Відповідальними за це є організатори. У додатку III до Регламенту містяться єдині форми для збору підписів на підтримку ініціативи. Отже, Комісія бере до розгляду лише форми, які відповідають зазначеним вище. До початку збору підписів організатори повинні заповнити ці форми. Інформація подана у формах має відповідати інформації, що міститься в реєстрі.

Збір підписів організаторами може здійснюватися в паперовій або електронній формах. Стосовно збору підписів он-лайн застосовуються положення ст. 6 Регламенту, що буде розглянуто нижче.

Від підписантів вимагається заповнити форми, які надаються організаторами, про підтримку ініціативи. Там вони вказують лише персональні дані, які є необхідними з метою верифікації в державах-членах. Підписанти можуть підтримати певну громадянську ініціативу лише один раз. Держави-члени повинні направляти Комісії інформацію про будь-які зміни щодо персональних даних підписантів. Усі заяви про підтримку збираються після дати реєстрації запропонованої громадянської ініціативи та протягом періоду, що не перевищує 12 місяців. Після закінчення цього терміну реєстр і, де це має місце, видає про це повідомлення що необхідна кількість заяв не була зібрана.

У наш час інформаційні технології активно використовуються у різних сферах життя, це стосується і збору підписів он-лайн щодо підтримки громадянських ініціатив. Стаття 6 Регламенту 211/2011 регулює порядок збору електронних заяв на підтримку



ініціатив. Так, дані отримані в електронний спосіб, повинні зберігатися на території держави-члена. Електронна система збору підписів он-лайн має бути сертифікована в державі-члені, в якій зберігатиметься інформація про цю систему. Організатори можуть також використовувати одну електронну систему для збору заяв у декількох або в усіх державах-членах. З метою збору заяв про підтримку можуть бути прийняті моделі заяв про підтримку. Організатори повинні дбати про те, щоб система збору заяв про підтримку он-лайн відповідала вимогам, визначеним у самому Регламенті. Тому до того, як розпочати збір заяв, організатори повинні вимагати, щоб компетентний орган держави-члена сертифікував, що відповідна система відповідає положенням Регламенту. Організатори можуть розпочати збір заяв тільки після того, як вони отримали сертифікат зазначений вище. Копію такого сертифікату організатори офіційно оприлюднюють на сайті ініціативи. На 1 січня 2012 р. Комісія розробила й підтримує в режимі відкритого доступу програмне забезпечення, із включенням до нього технічних та безпекових характеристик, необхідних для відповідності положенням цього Регламенту стосовно електронних систем збору заяв. Таке програмне забезпечення надається на безкоштовній основі.

Там, де електронна система збору заяв відповідає існуючим вимогам, відповідний компетентний орган держави-члена повинен протягом одного місяця видати сертифікат про це. Інші держави-члени визнають такі сертифікати на своїй території.

Стаття 6 (4) Регламенту визначає вимоги до електронних систем збору заяв. Зокрема, така система повинна відповідати адекватним технічним та безпековим характеристикам, які б забезпечували, щоб:

- тільки фізичні особи могли б подати заяву про підтримку;
- дані, подані в електронній формі, надійно збиралися та зберігалися з метою забезпечення, зокрема, що вони не можуть бути модифіковані або використані з якоюсь іншою метою, ніж щодо їхньої явної підтримки, запропонованої громадської ініціативи, а також з метою захисту персональних даних стосовно випадково-



го або незаконного знищення або випадкової втрати, зміни або неавторизованого розголошення;

— система могла генерувати заяви про підтримку у формі, яка б відповідала моделям, встановленим у додатках до Регламенту, з метою створення можливостей для держав-членів щодо здійснення контролю та перевірки.

Стаття 7 Регламенту 211/2011 визначає мінімальну кількість підписів, які повинні надійти від кожної з 28 держави-члена. По-перше, тут зазначено, що підписи повинні надійти з щонайменше чверті держав-членів Євросоюзу. З них підписанти повинні становити щонайменше мінімальну кількість громадян, установлену в момент реєстрації ініціативи. Ця мінімальна кількість повинна відповідати кількості членів Європейського парламенту, обраних у кожній державі-члені, помножена на 750. У разі, якщо у складі Європейського парламенту відбуваються певні зміни, Комісія за допомогою делегованого законодавства має право вносити зміни в розподіл мінімальної кількості підписів. Наразі, мінімальна кількість підписів має надійти з Естонії, Кіпру, Люксембургу та Мальти — по 4 500. Найбільша з Німеччини — 74 250, Франції — 55 500, Великобританії — 54 750. Підписанти розглядаються як такі, що надходять з держав-членів, які є відповідальними за здійснення контролю та перевірку заяв про підтримку громадянської ініціативи.

Після того, як організатори зібрали необхідну кількість заяв про підтримку ініціативи, вони повинні звернутися до компетентних національних органів у кожній державі-члені, де вони збирали ці заяви, з метою сертифікації кількості дійсних заяв, зібраних у цій країні.

Організатори повинні звертатися за сертифікацією окремо, і лише один раз, для кожної держави-члена, з якої вони збирали заяви про підтримку. Вони можуть надіслати заяви про підтримку у паперовому вигляді або електронно. Проте вони будуть змушені окремо подавати заяви, зібрані в паперовій формі, заяви, зібрані он-лайн, та ті, що були підписані за допомогою електронного підпису.



Заяви, отримані он-лайн, можуть або бути видрукувані та надіслані в паперовій формі, або надіслані в електронній формі за допомогою таких засобів, як закодовані файли в CD-ROM. Файли XML можуть також використовуватися, якщо вони приймаються відповідними національними органами влади. Програмне забезпечення, розроблене Комісією, дозволяє експортувати заяви у форматі XML.

Національні органи влади мають 3 місяці для підтвердження кількості дійсних заяв. Для цього вони використовують відповідні засоби, що можуть базуватися на довільній вибірці.

Після того, як організатори отримали сертифіковану форму від відповідних національних органів влади (щонайменше 7), яка підтверджує, що вони зібрали необхідну кількість заяв (1 мільйон загалом та у мінімальній кількості від щонайменше 7 держав-членів), вони можуть передати свою ініціативу Комісії — разом з інформацією про підтримку або фінансування, яку вони отримали для ініціативи.

Протягом трьох місяців після подання ініціативи представники Комісії повинні провести зустріч з організаторами для того, щоб останні детально роз'яснили проблеми, підняті в ініціативі. Також, організаторам надаються можливості представити свою ініціативу на громадських слуханнях в Європейському парламенті. Комісія приймає офіційну відповідь із чітким визначенням тих заходів, які вона пропонуватиме у відповідь на громадську ініціативу, якщо такі матимуть місце, а також підстави для цього.

Ця відповідь набуватиме форму повідомлення, яке формально приймається Колегією Комісарів і публікується на всіх офіційних мовах ЄС. У певних випадках, Комісія може лише підготувати свій попередній висновок щодо порушеного питання та вирішити про необхідність проведення подальших досліджень до прийняття остаточного рішення.

Комісія не зобов'язана готувати проект нового нормативно-правового акту ЄС як результат розгляду ініціативи. Якщо Комісія приймає рішення просувати законопроект у відповідь на законодавчу ініціативу, цей проект подається до інституту



ЄС, наділеного законодавчою компетенцією (загалом це Європейський парламент та Рада або в певних випадках тільки Рада), і у випадку прийняття ним, ця ініціатива стає юридично обов'язковим актом.

Регламент також установлює термін 1 квітня 2015 р. та кожні три роки після цього, на який Комісія повинна підготувати звіт Європейському парламенту та Раді про застосування та виконання Регламенту.

З моменту вступу в силу Регламенту та на січень 2014 р. громадяни вже подали до Комісії 25 пропозицій, з них: 7 — є відкриті; 7 — закриті; 11 — не дістали 1 млн підписів на свою підтримку; в 17 випадках було відмовлено у реєстрації. Із закритих ініціатив поки що тільки одна стала підставою законодавчої ініціативи з боку Європейської Комісії — ініціатива «One of US» (Один із нас) про судовий захист права на людську гідність, права на життя та цілісність людської істоти з моменту зачаття в тих сферах компетенції ЄС, в яких захист є особливо потрібним. У квітні 2014 р. Комітет з петицій Європейського парламенту провів слухання, присвячені зазначеній громадянській ініціативі.

Таким чином, зміст громадянства Союзу складається не тільки з тих основних прав, які закріплені установчими документами. Інші права і свободи регламентуються, крім відповідних актів Союзу, вторинним правом ЄС, а також рішеннями Суду.

4.4. Хартія основних прав ЄС

Хартія основних прав ЄС була підготовлена протягом грудня 1999 р. — жовтня 2000 р. у рамках спеціального органу, який вирішив називати себе «Конвент» і складався з представників урядів держав-членів ЄС, членів національних парламентів, Європейського парламенту, Європейської Комісії та за участі спостерігачів від Суду ЄС та Ради Європи. Текст Хартії затверджувався шляхом консенсусу членів Конвенту.

Хартія була урочисто проголошена на засіданні Європейської Ради в Ніщі 7 грудня 2000 р., а згодом опублікована в частині «С» Official Journal.



Права та свободи в Хартії викладаються за зовсім новою схемою. На відміну від традиційного для західної доктрини прав людини поділу прав та свобод на першорядні, до яких відносилися передусім громадянські та політичні права, та «другорядні», до яких звичайно додавали групу соціально-економічних прав, Преамбула і Хартія в цілому розглядають правовий статус людини і громадянина ЄС в єдності та рівності прав та свобод, які входять до нього, в чому одночасно проявляється також принцип єдності та недискримінації прав та свобод в його «європейському варіанті».

У Хартії основою класифікації обрані не вид або сфера застосування права, а цінності, на яких вони базуються, та які вони захищають — людська гідність, свобода, рівність, солідарність. У цьому проявляється принцип неподільності основних прав та свобод, який відображений в Преамбулі документа.

Хартія основних прав ЄС складається з преамбули, яка сама по собі не містить юридичних норм (вказує на причини та цілі прийняття Хартії, її джерела, основоположні цінності), та 54 статей, згрупованих у 7 розділів.

Головною ідеєю Преамбули та всієї Хартії є проголошення в абзаці 2 того, що ЄС «розміщує людську особистість в центр своєї діяльності шляхом введення громадянства Союзу та створення простору свободи, безпеки та правосуддя».

Преамбула начебто випереджає логіку закріплення в тексті Хартії прав та свобод людини навколо семи основоположних принципів-цінностей, які втілюють в собі єдиний комплекс, які складають правовий статус особистості: принцип поваги гідності, принцип забезпечення прав та свобод людини і громадянина, принцип рівності, принцип солідарності, принцип демократії та принцип правової держави. Особливо підкреслюється, що ці принципи засновані на духовній, моральній та історичній спадщині народів Європи (п. 2).

Відповідну назва мають і розділи Хартії:

Розділ I «Гідність» (статті 1–5) крім, власне, права на людську гідність, закріплює права та гарантії, які забезпечують гідне існу-



вання людської особистості в суспільстві: право на життя, заборона тортур, рабства тощо.

Статтею 3 «Право на особисту недоторканість» передбачено право кожної людини на фізичну недоторканість та недоторканість психіки. Зокрема, в галузі медицини та біології забезпечується право на добровільну та вільну згоду зацікавленої особи відповідно до встановленого законом порядку, заборона евгенічної практики, передусім тієї, яка спрямована на селекцію людини, заборона використання людського тіла та його частин як джерела прибутку, а також заборона репродуктивного клонування людських істот. Ці положення є свого роду новелами в міжнародному праві прав людини, оскільки раніше такі правила в міжнародних документах не закріплювалися.

Розділ II «Свободи» (статті 6–19) зосереджує свою увагу на фундаментальних громадянських та політичних свободах, закріплених у Європейській конвенції з прав людини: право на свободу та особисту недоторканість, на повагу приватного та сімейного життя, на захист інформації особистого характеру, на укладення шлюбу та створення сім'ї, свободу думки, совісті та віросповідання, свободу мистецтва та науки тощо. Крім того, тут закріплюються певні соціальні права, як-от право на освіту, свободу професійної та підприємницької діяльності, а також право на труд, право власності, право на притулок;

Розділ III «Рівність» (статті 20–26) містить норми, спрямовані на забезпечення третьої цінності, вказаної в преамбулі. Ця цінність ЄС виражена через такі права та принципи, як рівність перед законом, недискримінація, культурне, релігійне та лінгвістичне різноманіття, рівність жінок та чоловіків, права дітей та людей похилого віку, а також осіб із фізичними вадами. Метою Хартії, таким чином, є досягнення не тільки формально-юридичного рівноправ'я, а й, по можливості, фактичної рівності всіх членів суспільства;

Розділ IV «Солідарність» (статті 27–38) містить певні трудові права та відображає деякі положення Європейської соціальної хартії, яка вже стала частиною права ЄС: право працівників під-



приємства на інформацію та консультації, право на колективні переговори та колективні дії, зокрема право на страйк, право на безкоштовну допомогу у працевлаштуванні тощо. Тут закріплюються права на соціальне забезпечення, охорону здоров'я та інші соціальні права і гарантії. Крім того, тут передбачається заборона дитячої праці, право на справедливі та рівні умови праці. Іноді цей Розділ Хартії зазнає критики через слабе формулювання багатьох із прав, які входять до його змісту (зокрема, захист прав споживачів та охорона навколишнього середовища, які взагалі сформульовані ані як право, ані як свобода).

Закріплення соціальних прав та принципів у Хартії відбувається, як правило, із застереженням про те, що вони реалізуються «на умовах, закріплених правом Союзу та національними законодавствами та національною практикою».

Крім того, під час підготовки Лісабонського договору 2007 р. дві держави-члени Великобританія та Польща — отримали для себе частковий виняток з-під дії соціальних положень Хартії. Вказані держави-члени будуть підпорядковуватися цим положенням лише за умови, що аналогічні за характером правила вже передбачені в їхніх внутрішніх правових системах. Зокрема, в судах цих країн зацікавлені особи можуть посилатися на соціальні права з розділу IV Хартії, тільки якщо рівнозначні права присутні в національному законодавстві Великобританії або Польщі.

Згаданий виняток зафіксований в одному з нових протоколів, доданих Лісабонським договором до установчих документів ЄС: «Протокол про застосування Хартії основних прав Європейського союзу до Польщі та Сполученого Королівства». Під час підписання Лісабонського договору Польща, водночас, виступила із спеціальною декларацією, доданою до Заключного акта Міжурядової конференції 2007 р. («Декларація Республіки Польща стосовно Протоколу про застосування Хартії основних прав Європейського союзу до Польщі та Сполученого Королівства» — Декларація № 62). Згідно з цією Декларацією соціальні та трудові права, закріплені у розділі IV Хартії, в повній мірі додержуються Польщею вже в цей час.



Розділ V «Права громадян» (статті 39–46) включає права, користування якими, як правило, пов'язане із наявністю в особи громадянства ЄС. Тут передбачені права, закріплені у статті 20–24 ДФЄС). Також були до цього Розділу включені деякі права, закріплені іншими положеннями Договору про ЄС, зокрема, право на доступ до документів (ст. 15 ДФЄС). Крім того, передбачається право подання скарги на порушення прав людини до Омбудсману ЄС, а також подання петиції до Європейського парламенту. Також каталог прав Розділу V був розширений за рахунок включення в нього положень про можливість визнання свободи пересування та проживання в ЄС за громадянами третіх країн, які законно проживають на території однієї з держав-членів (параграф 2 ст. 45) та «права на належне управління» (ст. 41).

Останнє право є комплексом повноважень та гарантій, що надаються громадянам Союзу та іншим фізичним та юридичним особам у їх відносинах з інститутами, органами та установами ЄС: право на неупереджений, справедливий розгляд своєї справи в розумний строк, право бути заслуханим, обов'язок адміністрації вмотивувати свої рішення, право на відшкодування збитків тощо.

Розділ VI «Правосуддя» (статті 47–71) закріплює не стільки права, скільки гарантії прав особистості, переважно в рамках кримінального процесу: ефективний судовий захист порушених прав, презумпція невинуватості, неприпустимість зворотної сили закону, який передбачає або посилює відповідальність, покарання, співмірне тяжкості злочину тощо.

Розділ VII «Загальні положення, що регулюють тлумачення та застосування Хартії» (статті 50–54), є заключним. Його призначення: визначити умови та порядок застосування Хартії органами ЄС та державами-членами, а також урегулювати непросте питання про співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, прийнятих на універсальному, європейському та внутрішньодержавному рівнях.

Передусім варто відзначити обмеженість сфери застосування Хартії (ст. 51 (1)). Незважаючи на те, що Хартія закріплює основні права та принципи правового статусу людини і громадянина у всіх



сферах, формальними її «адресатами» визнаються тільки інститути, органи та установи самого ЄС, з одного боку, та держави-члени, з іншого боку.

При цьому держави-члени ЄС виступають «адресатами» норм Хартії лише тоді, коли вони «перетворюють на життя право Союзу», тобто діють на виконання приписів його установчих документів, міжнародних угод, правових актів та судової практики Суду ЄС, яка їх тлумачить.

У сферах, що не регулюються правом ЄС (наприклад, вибори національних парламентів, релігійні або шлюбно-сімейні відносини), положення Хартії для держав-членів не мають сили. Якщо в цих сферах порушені основні права та свободи людини і громадянина (наприклад, свободи совісті та віросповідання), тоді зацікавлена особа повинна шукати захист на підставі норм інших документів, наприклад, положень конституцій відповідної держави та/або Європейської конвенції про права людини.

Статтею 53 Хартії гарантовано непорушність інших джерел основних прав та свобод людини і громадянина. Тут йдеться про міжнародно-правові акти універсального та регіонального характеру (міжнародні пакти ООН 1966 р. про громадянські та політичні права, про економічні, соціальні та культурні, Європейська конвенція прав людини, Європейська соціальна хартія та інші правозахисні конвенції Ради Європи тощо), про національне конституційне право (основні права, інкорпоровані до конституцій держав-членів, включаючи конституції суб'єктів федерації, наприклад, у ФРН), і, врешті, про інші джерела самого права Європейського союзу, що містять основні права людини і громадянина.

Окремо встановлюється засіб застосування та тлумачення положень Хартії, зокрема, положень, запозичених з інших джерел основних прав. Якщо яке-небудь право одночасно закріплене в тексті Хартії та в установчих документах ЄС, то воно повинно реалізовуватися на умовах та в межах, визначених саме установчими документами (ст. 52 (2)). Це стосується, передусім, основних прав громадян Союзу, які, як уже зазначалося вище, були



запозичені Хартією із Частини другої ДФЄС. Те ж саме стосується, наприклад, права громадян Союзу займатися трудовою діяльністю в будь-якій державі-члені (ст. 15 (2) Хартії), яке виступає ключовим елементом свободи пересування працівників у рамках єдиного внутрішнього ринку ЄС.

Якщо права, закріплені в Хартії, «кореспондують» правам, закріпленим Європейською конвенцією прав людини та протоколами до неї, то їх зміст та дія визнаються рівнозначними один одному (ст. 52 (3)). Це стосується, здебільшого, особистих та політичних прав (право на життя, право на недоторканість особистості, свобода зібрань тощо). Більшість цих прав у тексті Хартії є рецепцією відповідних формулювань Конвенції Ради Європи. У той же час, подібна прив'язка Хартії основних прав до ЄКПЛ не перешкоджає ЄС розширювати зміст або гарантії відповідних прав порівняно з тими, що передбачені в Конвенції (ст. 52 (3)). Європейська конвенція з прав людини в її тлумаченні Європейським судом з прав людини зберігає за собою роль мінімального стандарту основних прав, до якого Союз повинен приєднатися як повноправний учасник. Відповідно, в питаннях тлумачення та застосування прав людини в Європейському союзі спостерігається чітка тенденція наближення права Союзу до стандартів Ради Європи.

Урешті, для тих норм Хартії, які випливають із загальних конституційних традицій держав-членів (наприклад, ст. 20 «Принцип рівності перед законом»), передбачено, що їх тлумачення повинно здійснюватися узгоджено (в гармонії) з цими традиціями.

Крім зазначених вище принципів у розділі VII Хартії основних прав закріплені інші «загальні положення». Вони встановлюють, що Хартія не має за мету розширення компетенції або сфери застосування права ЄС за межі, визначені його установчими документами (ст. 51 (2)); передбачаються підстави та межі дозволеного обмеження прав та свобод, закріплених у Хартії (ст. 52 (1)); забороняється зловживати правами (ст. 54); вимагається враховувати законодавство та правозастосовну практику держав-членів у тих випадках, коли Хартія прямо відсилає до відповідного зако-



нодавства та/або практики — наприклад, під час реалізації права вступати до шлюбу та створювати сім'ю, права на альтернативну службу, багатьох соціальних прав (ст. 52 (6)).

Спеціальне правило передбачене для тих статей Хартії, які формулюють не права особистості, як такі, а більш абстрактні принципи, принцип визнання та поваги права літніх людей на гідне життя (ст. 25), забезпечення високого рівня захисту споживачів (ст. 38) та ін. Ці норми-принципи діють не напряму, а через правові акти, які Союз та держави-члени повинні видавати для їх реалізації. Фізичні та юридичні особи можуть посилалися на норми-принципи Хартії в судах, але лише з метою тлумачення та контролю правомірності відповідних актів публічної влади (ст. 52 (5)).

Особливі умови застосування Хартії Європейського союзу основних прав установлені також для двох держав-членів, які отримали для себе деякі винятки в цій сфері під час підготовки Лісабонського договору. Цими державами, як уже зазначалося, є Польща та Великобританія, а присвячений ним протокол має назву «Протокол про застосування Хартії основних прав Європейського союзу до Польщі та Сполученого Королівства». Особливості застосування Хартії до цих країн полягають у такому. На території Польщі та Великобританії Хартія не отримує пріоритету над внутрішнім правом цих держав-членів, тобто фактично виводиться з-під дії принципу верховенства (примату) права ЄС. Згідно з параграфом 1 ст. 1 Протоколу Суд ЄС, а так само і польські або британські судові органи не уповноважені визнавати положення національного законодавства, інших внутрішніх актів, національної правозастосовної практики та адміністративних заходів цих країн недійсними або такими, що не підлягають застосуванню на підставі їхньої невідповідності Хартії. Ця заборона, однак, не стосується інших джерел права Європейського союзу, навіть якщо вони закріплюють положення, аналогічні тим, що містяться в статтях Хартії. Подібні джерела (установчі документи, регламенти, директиви та інші правові акти ЄС, міжнародні угоди Союзу тощо) в повній мірі охоплюються дією прин-



ципу верховенства права в усіх державах-членах, зокрема в Польщі та Великобританії.

Соціальні права, що впливають з розділу IV «Солідарність», породжують суб'єктивні права, які підлягають судовому захисту в Польщі та Великобританії, лише тоді, коли аналогічні права передбачені в національному законодавстві цих країн. Режим, подібний до соціальних прав, установлений для всіх положень Хартії, які відсилають до національного законодавства та національної практики (наприклад, право вступати до шлюбу та створювати сім'ю — ст. 9). Ці положення застосовуються до Польщі та Великобританії лише в тій мірі, в якій передбачені ними права та принципи визнані законодавством або правозастосовною практикою цих країн.

Утім, підписуючи Лісабонський договір, Польща зробила Декларацію (Декларація № 61) про те, що Хартія не зачіпає жодним чином право держав-членів приймати законодавство у сфері публічної моралі, сімейного права, а також захисту людської гідності та поваги фізичної та моральної недоторканості людської особистості. Крім того, у Декларації (№ 62) стосовно Протоколу про застосування Хартії основних прав Європейського союзу до Польщі та Сполученого Королівства Польща проголосила, що беручи до уваги традицію громадського руху «Солідарність» та його важливого внеску до боротьби за соціальні та трудові права, Польська Республіка повністю поважає соціальні та трудові права, як вони передбачені у праві Європейського союзу, а особливо тих, що закріплені в Розділі IV Хартії основних прав ЄС.

Певні поступки щодо застосування Хартії основних прав на своїй території наприкінці жовтня 2009 р. отримала Чеська Республіка, завдяки чому Чеський Президент Вацлав Клаус погодився підписати закон про ратифікацію Лісабонського договору. При цьому Чехія зробила наступну Декларацію (№ 53). Чеська Республіка звертає увагу, що положення Хартії основних прав Європейського союзу адресовані інститутам та органам Євросоюзу із відповідним дотриманням принципу субсидіарності та розподілу компетенції між ЄС та його державами-членами. Чеська



Республіка стверджує, що її положення адресовані державам-членам тільки, якщо вони імплементують право Союзу, а не коли вони приймають національне законодавство незалежно від права Союзу. Чеська Республіка також наголосила, що Хартія розширює сферу застосування права ЄС та не передбачає нових повноважень для самого Союзу. Вона не зменшує сфери застосування національного права та не обмежує будь-які чинні повноваження національних органів влади у цій галузі. Чеська республіка наголосила, що оскільки Хартія визнає фундаментальні права та принципи, як вони впливають зі спільних конституційних традицій держав-членів, ці права та принципи повинні тлумачитися в гармонії з цими традиціями.

Урешті-решт Чехія ще раз звернула увагу, що ніщо в Хартії не повинно тлумачитися як таке, що обмежує або несприятливо впливає на основні права та свободи людини, як визнано у відповідній сфері застосування правом ЄС та міжнародними договорами, сторонами яких є сам Союз або всі держави-члени, включаючи Європейську конвенцію про права людини та основні свободи, та конституції держав-членів.

Хоча Хартія основних прав від початку не мала юридичної обов'язковості, вона весь час здійснювала значний вплив на інститути, які її прийняли. Навіть до урочистого проголошення трьома інститутами ЄС, у жовтні 2000 р. Європейська Комісія у своєму Повідомленні про правову природу Хартії основних прав Європейського союзу заявила, що вона буде застосовувати Хартію як таку, що має квазіюридичну силу. А через декілька місяців — 13 березня 2001 р., Комісія прийняла рішення, що будь-яка законодавча ініціатива щодо прийняття нових норм та будь-який проект, який має бути прийнятий, як частина звичайної процедури прийняття рішень, повинен бути спершу підданий перевірці на відповідність положенням Хартії основних прав ЄС. Крім того, пропозиції щодо прийняття нормативних актів або проекти документів, які безпосередньо стосуються основних прав, повинні містити декларативну частину, як формальне зазначення відповідності положенням Хартії.



У квітні 2005 р. Комісія прийняла Повідомлення, за допомогою якого вона намагалася ще більше покращити відповідність законопроектів вимогам Хартії. Це останнє Повідомлення визначає розподіл повноважень між Керівним департаментом, Юридичною службою Комісії, Генеральною дирекцією з юстиції, свободи та безпеки (DG JLS) і Генеральною дирекцією із зовнішніх зносин (RELEX) щодо встановлення такої відповідності. Більше того, 15 червня 2005 р. Комісія прийняла новий перелік Керівних принципів щодо підготовки оцінки впливу, яку вона додає до своїх законопроектів. Дотримуючись класичного поділу між економічними, соціальними наслідками та впливом на навколишнє середовище, переглянуті Керівні принципи почали спрямовувати набагато більше уваги потенційному впливу різних підходів на дотримання та забезпечення прав, свобод та принципів, закріплених у Хартії основних прав ЄС.

Європейський парламент також урахував Хартію у своїй діяльності під час процедури спільного прийняття рішень з Радою, під час реалізації свого права щодо скасування актів колишнього Співтовариства, і врешті щодо реалізації своєї політичної ролі в рамках моніторингу інститутів та держав-членів ЄС, яких він намагався притягнути до відповідальності за порушення прав людини. Правило 34 Правил процедури Парламенту передбачає, що «під час перегляду законопроектів, Парламент приділяє особливу увагу дотриманню прав людини та зокрема тому, чи відповідають нормативні акти положенням Хартії основних прав ЄС». Із набуттям чинності Ніщцького договору від 1 листопада 2003 р., Парламент, крім того, був наділений компетенцією звертатися за скасуванням актів колишнього Співтовариства, які були прийняті без надання оцінки на відповідність положенням Хартії.

Як приклад діяльності Європейського парламенту щодо дотримання положень Хартії можна навести скасування Директиви 2003/86/ЕС про права на возз'єднання сім'ї, оскарження рішення Комісії та Ради щодо надання дозволу на передачу записів про імена пасажирів прикордонним органам США та Директиви



2005/85/ЕС щодо мінімальних стандартів у процедурах держав-членів стосовно надання та скасування статусу біженця.

Стосовно Директиви 2003/86/ЕС про права на возз'єднання сім'ї Суд ЄС виніс рішення у справі С-540/03 проти Ради [2006], в якому вперше він явно визнав, що на Хартію основних прав можна посилається у скарзі до Суду, в тій мірі, як вона формулює *acquis* основних прав, що визнаються правовим порядком Союзу. У параграфі 38 зазначається:

«Хартія була урочисто проголошена Парламентом, Радою та Комісією 7 грудня 2000 р. Хоча Хартія не є юридично обов'язковим документом, однак, на законодавчому рівні Співтовариство визнало її важливість шляхом відзначення у другому пункті преамбули Директиви, що Директива дотримується принципів, визнаних не тільки в ст. 8 Європейської конвенції з прав людини, а й в Хартії. Більш того, головною метою Хартії, як це випливає з преамбули, є підтвердити «права, як вони впливають, зокрема, з конституційних традицій та міжнародних зобов'язань, спільних для держав-членів, Договору про Європейський союз, Договору про заснування Європейського співтовариства, Європейської конвенції про захист прав людини та основних свобод, Соціальних хартій, прийнятих Співтовариством та Радою Європи, а також практики Суду та Європейського суду з прав людини».

Це рішення було згодом підтверджене у справі С-131/03 *P. R. J. Reynolds Tobacco Holdings v. Commission* [2006] шляхом посилання на ст. 47 Хартії «Право на ефективний засіб правового захисту», проголосивши, що «хоча цей документ не є юридично обов'язковим, однак він свідчить про важливість прав, які він закріплює, у правовому порядку Співтовариств».

У «новому» Європейському союзі Хартія основних прав стає одним з базових актів цього інтеграційного утворення і прирівнюється за своєю юридичною силою до установчих документів ЄС (ст. 6 (1) ДЄС). При цьому Хартія залишається формально самостійним джерелом права, яке не входить до структури ДЄС або ДФЄС.



Нова редакція Хартії основних прав Європейського союзу була затверджена 12 грудня 2007 р. трьома політичними інститутами ЄС, від імені яких був виданий її первісний текст — Європейським парламентом, Радою та Комісією.

Ще під час підготовки первісної редакції Хартії основних прав ЄС було вирішено додати до неї текст постатейного коментарю під назвою «Роз'яснення Хартії основних прав» (Explanations). Роз'яснення, як і сама Хартія, були підготовлені в 2000 р. у рамках Конвенту і опубліковані від імені Президіуму (керівництва) цього органу. Їх оновлена редакція була укладена в 2002–2003 рр. під час роботи над проектом Європейської конституції 2004 р.

Основний зміст Роз'яснень полягає у вказівці на джерела, які слугували зразком для конкретних статей Хартії (Європейська конвенція з прав людини, конституційні традиції держав-членів, установчі документи та прецедентне право ЄС, інші універсальні та європейські документи).

Завдяки Роз'ясненням судові та інші правозастосовні органи ЄС та держав-членів отримали можливість максимально швидко, без додаткових пошуків та аналізу, визначати особливості дії та змісту кожного основного права або принципу, включеного до Хартії.

Під час роботи на проектом Європейської конституції 2004 р. було прийнято рішення підвищити статус Роз'яснень, надавши їм характер офіційного інтерпретаційного документа. Відповідно до цього підходу, підтвердженого Лісабонським договором 2007 р., «Роз'яснення Хартії основних прав» повинні спрямовувати процес її тлумачення та враховуватися судами Союзу та держав-членів. Цей принцип наразі закріплений як у самій Хартії (пreamбула та ст. 52 (5)), так і в установчих документах ЄС (ст. 6 (1) ДЄС).

4.5. Інституційний механізм ЄС у сфері захисту прав людини

Неможливо говорити про ефективність забезпечення та захисту прав людини без механізмів їх реалізації на інституційному рівні. Характерною рисою інституційного механізму Європей-



ського союзу є те, що кожен елемент (орган) цього інституту в тій чи іншій мірі приділяє свою увагу питанням захисту прав людини.

Рада Європейського союзу — це головний інститут ЄС, на який покладено прийняття рішень, зокрема у сфері прав людини. Так, Радою було прийнято низку документів з окремих аспектів європейського громадянства, заснування певних специфічних органів у галузі прав людини.

Згідно зі ст. 7 ДЄС Рада має повноваження вживати заходи проти держави-члена, яка порушує принцип поваги прав людини, як це закріплено у ст. 2 цього Договору. Так, на обґрунтовану пропозицію 1/3 держав-членів, Європейського парламенту або Комісії, Рада, діючи більшістю в 4/5 своїх членів, після отримання згоди Європарламенту може визначити, що існує чітко визначена небезпека серйозного порушення державою-членом зазначеного принципу, і передати відповідні рекомендації державі. Перед винесенням цього рішення Рада заслуховує позицію відповідної держави-члена, і, діючи відповідно до цієї процедури, може звернутися до незалежних експертів з проханням подати в межах розумного проміжку часу звіт про ситуацію у відповідній державі-члені. Рада регулярно повинна перевіряти ті підстави, які були покладені в основу такого рішення.

Якщо подібне рішення було винесене, Рада кваліфікованою більшістю може вдатися до призупинення певних прав, які випливають із Договору, включаючи право голосу представника уряду держави-члена в Раді. При цьому повинні враховуватися всі можливі наслідки подібної санкції для прав та обов'язків фізичних та юридичних осіб. Із часом таке рішення може бути Радою відмінено, в разі позитивної зміни ситуації, яка призвела до цього.

З метою забезпечення відповідної уваги до питань прав людини на всіх рівнях ЄС у рамках Ради у 1987 р. було засновано Робочу групу з прав людини із розширенням її мандату в 2003 р. для включення до її компетенції всіх аспектів прав людини у зовнішніх зносинах ЄС. До складу Групи входять експерти в галузі прав людини — представники держав-членів ЄС та представники Комісії.



Завданнями Робочої групи є обговорення та подання Політичному комітету рекомендацій щодо загальних керівних принципів для спільних реагувань на існуючі або можливі порушення прав людини, а також координація позицій держав-членів з прав людини. Робоча група з прав людини збирається двічі на рік.

25 червня 2012 р. у Європейському союзі були прийняті Стратегічні засади та план дій щодо прав людини. Відповідно до положень Плану дій було запроваджено посаду Спеціального представника ЄС з прав людини. Посада Спеціального представника ЄС означає, що ця особа є емісаром Євросоюзу зі спеціальних питань у зовнішніх зносинах. Спеціальний представник є безпосередньо підпорядкованим Високому представнику ЄС із зовнішніх зносин та політики безпеки. У сфері захисту прав людини головними завданнями Спеціального представника є сприяння зміцненню демократії, міжнародному судочинству, гуманітарному праву та скасуванню смертної кари.

25 липня 2012 р. Високий представник ЄС із зовнішніх зносин та політики безпеки призначила на цю посаду Ставроса Ламбрінідіса, колишнього міністра закордонних справ Греції та Віце-голови Європейського парламенту, згідно з Рішенням Ради 2012/440/CFSP. Його мандат тривав з 1 вересня 2012 р. до 30 червня 2014 р.

Цілі діяльності Спеціального представника перелічені в ст. 2 Рішення Ради 2012/440/CFSP. Зокрема це посилення ефективності, присутності та прозорості діяльності Союзу щодо захисту та сприяння правам людини, особливо шляхом поглиблення співробітництва ЄС та політичного діалогу з третіми країнами, відповідними партнерами, підприємствами, громадянським суспільством та міжнародними та регіональними організаціями, та завдяки діяльності на відповідних міжнародних форумах; поглиблення діяльності ЄС щодо зміцнення демократії та розбудови інститутів, верховенства права, належного управління, поваги прав людини та основних свобод у всьому світі; удосконалення узгодженості дій ЄС у сфері прав людини та інтеграції прав людини до всіх сфер зовнішньополітичної діяльності Союзу.



У статті 3 Рішення визначений мандат Спеціального представника: сприяти реалізації політики в галузі прав людини Союзу, зокрема, Стратегічних засад ЄС з прав людини і демократії та Плану дій ЄС з прав людини і демократії, зокрема шляхом розробки рекомендацій у зв'язку з цим; сприяти здійсненню керівних принципів Союзу, інструментаріїв і планів дій в галузі прав людини і міжнародного гуманітарного права; розширювати діалог з урядами третіх країн та міжнародними і регіональними організаціями з прав людини, а також з організаціями громадянського суспільства та іншими відповідними суб'єктами з метою забезпечення ефективності та видимості політики в галузі прав людини Союзу; сприяти поліпшенню узгодженості та послідовності політики і дій Союзу в галузі захисту і заохочення прав людини зокрема, роблячи внесок у розробку відповідної політики Союзу.

Стратегічне та політичне керування за діяльністю Спеціального представника здійснює Комітет з питань політики та безпеки Ради. Спеціальний представник ЄС повинен працювати в повній координації з Європейською службою зовнішньополітичної діяльності та її відповідних підрозділів з метою забезпечення узгодженості та послідовності в їх відповідній роботі в галузі прав людини.

Спеціальний представник регулярно подає усні та письмові звіти до Високого представника Союзу із зовнішніх справ та політики безпеки та Комітетом з питань політики та безпеки (далі — КПБ). У разі необхідності він також доповідає відповідним робочим групам Ради, включаючи Робочу групу з прав людини. Регулярні письмові звіти циркулюють в рамках Європейської системи кореспонденції COREU (CORespondance EUoréenne). За рекомендацією Високого представника або КПБ, Спеціальний представник може готувати звіти для Ради із зовнішніх зносин. Відповідно до ст. 36 ДЄС Спецпредставник може бути залучений до інформування Європейського парламенту (ст. 10).

Спеціальний представник ЄС сприяє єдності, узгодженості й ефективності діяльності Союзу а також тому, щоб усі інструменти



ЄС та дії держав-членів застосовувалися послідовно, для досягнення цілей політики Союзу. Спеціальний представник ЄС повинен працювати в координації з державами-членами та Комісією, а також іншими спеціальними представниками Європейського союзу, по мірі необхідності. Спеціальний представник ЄС надаватиме регулярну інформацію для місій держав-членів і делегацій Союзу. У цій галузі тісний зв'язок повинен підтримуватися з главами делегацій Союзу, главами місій держав-членів, а також з керівниками або командувачами місій та операцій у галузі Спільної політики безпеки і оборони та іншими Спеціальними представниками ЄС, які докладають всі зусилля, щоб допомогти Спецпредставникові в здійсненні його мандата. Спеціальний представник ЄС також підтримує зв'язок і прагне взаємодоповнюваності і узгодженості з іншими міжнародними та регіональними суб'єктами на рівні штаб-квартири і на місцях. Спеціальний представник ЄС підтримує регулярні контакти з організаціями громадянського суспільства як у центральних установах, так і на місцях (ст. 11).

Що стосується Європейського парламенту, то він бере участь в розробці, імплементації та наданні оцінки ефективності заходів ЄС у галузі прав людини, шляхом прийняття резолюцій, підготовки доповідей, направлення місій до третіх держав, участі в заходах, присвячених правам людини. Крім того, щороку Парламент присуджує Премію Сахарова.

У рамках Європейського парламенту діє Підкомітет з прав людини, який був створений в 2004 р. та є центром обговорення широкого кола питань прав людини в Парламенті. Підкомітет приймає парламентські ініціативи в цій сфері та запроваджує постійний форум для дискусій з іншими інститутами ЄС, Спеціальними доповідачами ООН та представниками ПРООН, Радою Європи, представниками урядів, активістами у галузі прав людини та НУО щодо стану дотримання прав людини та розвитку демократії в третіх країнах. Делегації Підкомітету відвідують окремі треті країни, головним чином країни-кандидати на вступ до ЄС (наприклад, Туреччину).



Підкомітет вживає заходів щодо моніторингу та надання оцінки виконання документів ЄС у галузі прав людини. У зв'язку з цим Підкомітет підготував декілька досліджень: 5 — щодо смертної кари, та 7 — щодо консультацій та діалогів у галузі прав людини (з Іраном, Росією, Центральною Америкою, у рамках Європейської політики сусідства тощо).

Крім того, Європейський парламент досить активно бере участь у контролі за демократичним проведенням виборів, зокрема надсилаючи місії спостерігачів.

На особливу увагу заслуговує право кожного громадянина ЄС, запроваджене відповідно до Маастрихтського договору, подавати петиції до Європейського парламенту. Петиція вивчається Комітетом з петицій Європейського парламенту, який приймає рішення щодо її прийнятності, а також разом з Європейським парламентом є відповідальним за її розгляд.

Правовою основою права на подання петиції до Парламенту є статті 24 та 227 ДФЄС, а також ст. 44 Хартії основних прав ЄС. Право петиції було запроваджене для того, щоб громадяни ЄС та особи, які в ЄС постійно проживають, мали можливість у більш простій формі звертатися до інститутів ЄС із побажаннями та скаргами.

Суб'єктами подання петиції є будь-який громадянин ЄС або будь-яка фізична або юридична особа, яка проживає або має зареєстрований офіс у державі-члені.

Для того щоб петиція була прийнятною, вона повинна підпадати під сфери діяльності ЄС та стосуватися безпосередньо заявника. Ця остання умова тлумачиться по-різному, зокрема це може бути порушення права громадянина ЄС, закріпленого в Установчих документах; питання захисту навколишнього середовища; порушення права на вільний рух осіб, товарів та послуг, принципів внутрішнього ринку; захист прав споживачів; питання зайнятості та соціальної політики; визнання професійних кваліфікацій; інші проблеми, пов'язані із реалізацією положень права ЄС. Однак запити про інформацію та загальні коментарі щодо політики ЄС не розглядаються Комітетом з петицій.



Процедура розгляду петиції викладена у Правилі 191–193 Правил процедури Парламенту, який надає таке повноваження парламентському комітету, наразі — Комітету з петицій.

Починаючи розглядати кожну конкретну петицію, Комітет спочатку визначається з її прийнятністю. При цьому тут розрізняють формальну прийнятність, тобто петиції повинні містити прізвище, громадянство та адресу кожного заявника та повинні бути складені однією з офіційних мов ЄС; та матеріальну прийнятність, тобто встановлюється, чи підпадають подані петиції під сферу діяльності ЄС. Якщо ні, Комітет визнає петицію непринятною та інформує про це заявників, зазначаючи при цьому причини відмови, та часто пропонує заявникам звернутися до іншого національного чи міжнародного органу. У 2013 р. з 2 885 петицій, що надійшли до Європейського парламенту, Комітет з петицій обробив 989. З останніх — 654 були визнані Комітетом прийнятними, а 335 — неприйнятними. 538 петицій було закрито, 199 — визнані прийнятними, розглянуті та закриті.

Найчастіше предметами петицій були: екологія та водні ресурси; захист основних прав; громадянство, виборчі права та свобода руху осіб; реагування на кризові ситуації; права людей з обмеженими можливостями та інвалідів тощо.

Після цього Комітет з петицій звертається до Комісії із проханням надати відповідну інформацію або визначити свою позицію щодо питань, піднятих у петиції. Іноді він також консулюється з іншими парламентськими комітетами, особливо у випадку тих петицій, які мають за мету зміну існуючих норм права. Комітет з петицій також може провести слухання або направити своїх членів для проведення розслідування.

У разі накопичення відповідної інформації, петиція ставиться на порядок денний засідання Комітету, на який запрошується представник Комісії. На засіданні Комісія робить усну заяву та коментарі щодо своєї письмової відповіді на питання, порушені в петиції. Після цього члени Комітету з петицій мають можливість поставити питання представнику Комісії.



Залежно від обставин кожного конкретного випадку, подальший розвиток розгляду справи може мати різний результат. Так, якщо петиція є специфічним випадком, який вимагає індивідуального вирішення, Комісія може зв'язатися із відповідними органами або передати справу до постійного представника відповідної держави-члена, якщо такий підхід може вирішити справу. У деяких випадках Комітет може попросити Президента Європейського парламенту звернутися до національних органів влади держави заявника.

Якщо петиція стосується питання загальної важливості, зокрема, якщо Комісія вирішить, що було порушено право Союзу, Комісія може розпочати судове провадження, яке може закінчитися розглядом справи у Суді ЄС. Петиція може стати приводом для різноманітних політичних акцій з боку Парламенту або Комісії. У будь-якому випадку заявник отримує відповідь із викладом результату вжитих заходів.

Засідання Комітету з петицій відбуваються щомісячно, як правило, крім серпня, коли Парламент перебуває на канікулах. Комітету в його роботі надає допомогу Постійний секретаріат, який має консультативну функцію та який готує засідання Комітету.

Комітет з петицій може співпрацювати з національними та місцевими органами влади в державах-членах для вирішення питання, порушеного заявником. Однак він не може відмінити рішення, прийняті компетентними органами держав-членів. Оскільки Європейський парламент не є судовим органом, він також не може приймати або відмінити рішення, прийняті судовими органами держав-членів. Петиції, в яких піднімається про це питання, до розгляду не приймаються.

У складі Європейської Комісії в 2010 р. уперше була запроваджена посада Комісара з питань юстиції, основних прав та громадянства, який одночасно є Віце-головою Європейської Комісії. Протягом 2010–2014 рр. цю посаду обіймала Вів'єн Редінг з Люксембургу. Протягом цих 5 років основною метою діяльності Комісії стало: по-перше, розбудова дійсної Європейської зони правосуддя, яка має ґрунтуватися на взаємному визнанні та вза-



емній довірі. По-друге, Комісар у цій сфері повинна стати гарантом виконання Хартії основних прав ЄС, яка набула юридичної обов'язковості, з метою інкорпорації стандарту дотримання прав людини до політики ЄС у всіх сферах діяльності, а також заохочення держав-членів ЄС до поваги положень Хартії під час реалізації положень права ЄС.

Ще одним напрямком діяльності Комісара стала розбудова громадянства ЄС. Зокрема, у сфері вільного руху громадян ЄС, посилення консульського захисту за кордоном, кращого доступу до інформації про діяльність ЄС, а також покращення взаємного визнання документів та свідочств, виданих національними органами влади держав-членів.

Окрема увага Комісара зосереджена на проблемі рівності жінок та чоловіків на території всього Союзу та у всіх сферах політики ЄС. Зокрема, тут йдеться про зменшення різниці в оплаті праці, збільшення кількості жінок на керівних посадах, а також боротьба з насильством проти жінок.

Наразі Офіс Комісара з питань юстиції, основних прав та громадянства складається з 9 співробітників (включаючи самого Комісара), а також допоміжного персоналу.

1 березня 2007 р. відповідно до Регламенту Ради № 168/2007 розпочало свою роботу Агентство Європейського союзу з основних прав. Це незалежне Агентство Союзу, яке займається питаннями дотримання прав людини в ЄС та державах-членах. Воно є правонаступником Європейського центру моніторингу расизму та ксенофобії.

Агентство відкрите для участі країн-кандидатів як спостерігачів. Рада також може запрошувати Західнобалканські країни, які уклали Угоду про стабілізацію та асоціацію з ЄС брати участь в роботі агентства як спостерігачі. Штаб-квартирою Агентства є м. Відень.

Метою діяльності Агентства є надання інститутам Євросоюзу та державам-членам допомоги та експертизи з питань основних прав людини, коли вони виконують положення права ЄС у межах своєї компетенції за повного дотримання принципу поваги прав людини.



Агентство уповноважене:

- збирати, аналізувати та поширювати об'єктивну та надійну інформацію, розробляти підходи для покращення об'єктивності та надійності даних на європейському рівні, а також проводити та заохочувати наукові дослідження та опитування;

- готувати та опубліковувати висновки та позиції для інститутів Союзу та держав-членів під час виконання права ЄС, чи то з власної ініціативи, чи то за дорученням Європейського парламенту, Ради або Комісії;

- опубліковувати щорічні доповіді з питань дотримання основних прав людини у сферах діяльності Агентства, зосереджуючи значну увагу на досягнутих результатах;

- за результатами проведеного дослідження публікувати тематичні доповіді;

- розробляти комунікаційні стратегії та сприяти діалогу в громадянському суспільстві з метою підвищення інформованості громадськості стосовно проблематики основних прав людини та активно розповсюджувати інформацію про свою роботу.

Агентство, однак, не наділене повноваженнями розглядати індивідуальні скарги або звернення від громадян, а також не має компетенції приймати юридично обов'язкові рішення. Воно лише досліджує більш широкі питання та сучасні тенденції.

11 березня 2013 р. Рада з питань юстиції та внутрішніх прав Європейського союзу на пропозицію Європейської Комісії та після консультацій з Європейським парламентом прийняла Довгострокову програму діяльності Агентства. Протягом 2013–2017 рр. згідно з рішенням Ради діяльність Агентства зосереджена на таких проблемах: расизм, ксенофобія та пов'язана із ними нетерпимість; дискримінація за ознаками статі, раси або етнічного походження, релігії або вірування, віку та сексуальної орієнтації, та проти осіб, які належать до меншин, або будь-яке поєднання цих ознак (множинна дискримінація); жертви злочинів, включаючи виплату компенсації жертвам злочину; права дитини, включаючи захист прав дітей; притулок, імміграція та інтеграція мігрантів; питання віз та прикордонного контролю; інтеграція



рома; інформування громадськості та, зокрема, повага до приватного життя та захист особистих даних; і нарешті доступ до ефективного та незалежного правосуддя. Відповідно до цієї довгострокової програми саме Агентство розробляє для себе Щорічну робочу програму.

Організаційна структура Агентства з основних прав складається з Правління, Виконавчої ради, Наукового комітету та Директора.

Правління об'єднує осіб, які мають відповідний досвід в управлінні установами державного або приватного сектору і знання у галузі основних прав людини, є представниками від держав-членів, Європейської комісії та Ради Європи. Правління складається по одному незалежному представнику від 28 держав-членів ЄС; одному незалежному представнику від Ради Європи; двох представників Комісії. Кожному члену Правління надає допомогу заступник, який обирається за відповідною процедурою. Правління обирає свого Голову, Заступника голови та двох членів Виконавчої ради на строк два роки шість місяців, із правом бути переобраним один раз.

Правління є відповідальним за визначення пріоритетних сфер діяльності Агентства, наповнення бюджету та моніторингу діяльності органу. Зокрема, Правління затверджує щорічну програму діяльності Агентства відповідно до Довгострокової програми; затверджує щорічні доповіді Агентства; призначає (а в разі необхідності звільняє) директора Агентства; затверджує проект та остаточний варіант річного бюджету Агентства і фінансові правила, які стосуються Агентства; призначає та звільняє членів Наукового комітету.

Правління збирається двічі на рік та на позачергові засідання.

Виконавча рада була переобрана у вересні 2012 р. Правлінням. Рада складається з Голови та Заступника голови Правління, двох членів Правління та одного представника Комісії. Член Правління, який призначається Радою Європи, також бере участь в засіданнях. Виконавча рада надає допомогу Правлінню у всіх питаннях його діяльності, зокрема щодо підготовки рішень. Вона також



надає допомогу та консультації Директору Агентства. Рішення приймаються простою більшістю.

Науковий комітет — є гарантом наукової обґрунтованості діяльності Агентства і бере участь у початкових стадіях підготовки більшості документів Агентства, відповідно до завдань останнього. Комітет складається з 11 незалежних висококваліфікованих експертів у галузі прав людини. Перший склад Комітету був призначений на засіданні Правління у червні 2008 р. на строк п'ять років без права переобрання.

Директор очолює Агентство і є відповідальним за реалізацію завдань, покладених на Агентство та за його кадрове забезпечення. Правління призначає Директора на підставі його/її особистих досягнень, досвіду у сфері захисту прав людини, а також адміністративних та управлінських навичок. У березні 2008 р. Правління призначило першим Директором Агентства Мортена Керума (Данія), його повноваження були продовжені Правлінням на наступні три роки з 1 червня 2013 р.

Важливу роль щодо забезпечення та захисту прав людини в рамках Європейського союзу відіграє Європейський омбудсман. Ця посада була запроваджена у 1995 р. Рішенням Європейського парламенту щодо інструкцій та загальних умов, які регулюють виконання обов'язків омбудсмана.

Наразі положення про нього закріплені у ст. 228 ДФЄС, а також у ст. 43 Хартії основних прав ЄС.

Європейський омбудсман обирається Європейським парламентом після кожних виборів в ЄС на строк легіслатури останнього. Його повноваження можуть поновлюватися. Суд на клопотання Парламенту може оголосити про відставку Омбудсмана, якщо останній більше не відповідає умовам, необхідним для здійснення своїх функцій, або вчинив серйозний проступок.

Омбудсман здійснює свої функції повністю незалежно. Під час виконання своїх обов'язків він не звертається і не отримує інструкції від жодного уряду, інституту, органу або установи. Протягом строку здійснення своїх функцій омбудсман не може займатися якою-небудь іншою професійною діяльністю, оплатною або ні.



Європейський парламент, встановлюючи шляхом регламентів за своєю власною ініціативою відповідно до спеціальної законодавчої процедури, після отримання висновку Комісії та за згодою Ради, встановлює статус та інші умови виконання функцій Омбудсмана.

Омбудсман уповноважений отримувати від кожного громадянина Союзу або від кожної фізичної або юридичної особи, яка проживає або має свою юридичну адресу в державі-члені, скарги щодо випадків порушення порядку управління в діяльності інститутів, органів або установ Союзу, крім Суду ЄС під час здійснення ним своїх юрисдикційних функцій. Він розслідує ці скарги та готує щодо них доповіді.

Омбудсман за своєю власною ініціативою або на підставі скарг, наданих йому безпосередньо або через члена Європейського парламенту, проводить розслідування, які вважає обґрунтованими, якщо тільки факти, які розглядають не є або не були предметом судового слухання.

Якщо Омбудсман констатував випадок порушення порядку управління, то він звертається до відповідних інститутів, органів або установ, які мають 3 місяці на надання йому свого висновку. Омбудсман потім надсилає доповідь Європейському парламенту та відповідному інституту, органу або установі. До цих інститутів, крім інших входять Комісія, Рада та Європейський парламент. Прикладами органів Союзу є Європейське медичне агентство та Європейський фонд щодо покращення умов життя та праці. Під його юрисдикцію однак не підпадає Суд, Суд першої інстанції та Трибунал державної служби, під час виконання своїх судових функцій.

Зараз Європейським Омбудсманом є Емілі О'Рейлі, колишній національний омбудсман Ірландії. Вона була обрана Європейським парламентом і займає свою посаду з 1 жовтня 2013 р.

Омбудсман не приймає до розгляду:

— скарги проти національних, регіональних та місцевих органів влади держав-членів, навіть якщо скарги стосуються питань політики ЄС;



- скарги на діяльність національних судів або омбудсманів;
- скарги проти юридичних та фізичних осіб.

Омбудсман розслідує скарги на незадовільне ведення справ, коли інститут не може діяти згідно з правом, не дотримується принципів належного управління або порушує права людини.

Омбудсман може просто поінформувати відповідний інститут про те, що проти нього була подана скарга, щоб останній вирішив проблему. Якщо справа не вирішується відповідним чином протягом його запитів, Омбудсман буде намагатися, по можливості, знайти дружнє вирішення. Якщо ці спроби примирення не будуть успішними, Омбудсман видає рекомендації щодо вирішення справи. Якщо інститут не приймає рекомендації, Омбудсман може подати особливу доповідь до Європейського парламенту.

Скаргу можуть подавати: громадяни держав-членів, особи, які постійно проживають в ЄС, юридичні особи, асоціації або інші установи, зареєстровані в Союзі.

Звернення до Омбудсмана повинні бути викладені на одній з офіційних мов ЄС, із зазначенням прізвища заявника, інституту або органу ЄС, на який скаржаться, а також підстави для скарги. Крім того, існують ще інші критерії прийнятності звернення:

1. Скарга повинна бути подана протягом 2-х років з моменту, коли особі стали відомі факти, на яких базується скарга.

2. Особі повинно бути особисто завдана шкода неналежним порядком управління.

3. Особа повинна вже була звернутися до інституту або органу, якого стосується це питання, наприклад, у листі.

4. Омбудсман не розглядає справи, які наразі розглядаються судом або вже вирішено в суді.

Скаргу можна подати поштою, факсом або електронною поштою.

Якщо Омбудсман не може провести розслідування (наприклад, якщо це стосується національних, регіональних або місцевих адміністрацій держав-членів), він усе одно буде намагатися допомогти у вирішенні проблеми. Дуже часто це стосується передачі справи до



члена Європейської мережі омбудсманів або надання поради про звернення до члена Мережі. Заснована у 1996 р., Мережа включає всіх національних та регіональних омбудсманів держав-членів ЄС, країн-кандидатів на членство в ЄС, Норвегії та Ісландії, а також представників від Комітету з петицій.

Протягом 2012 р. Омбудсман отримав 2 440 скарг, а також відкрив 465 проваджень (порівняно з 396 у 2011 р.). Він закрити 390 проваджень протягом року. Загалом Омбудсман розглянув 3 671 скаргу та запитів з інформації. 53 % скарг були подані проти Європейської Комісії, 17 % — проти Європейського бюро з відбору персоналу, 5 % — проти Європейського парламенту, 3 % — проти Європейської служби зовнішньополітичної діяльності.

Найчастіше скарги стосувалися законності застосування матеріальних та/або процесуальних норм права; запитів у наданні інформації; справедливості; розумний час для прийняття рішень та інші.

Таким чином, інститути ЄС виконують головним чином функції щодо реалізації політики в галузі прав людини. Характерною рисою є те, що в ЄС представлені органи, на які покладається розгляд скарг та петицій від громадян, а також органи, які займаються розробкою нових підходів та здійснення квазімоніторингових проектів в ЄС.

4.6. Місце Європейської конвенції прав людини у правопорядку Європейського союзу

Із самого початку свого існування Європейські співтовариства започаткували тісні стосунки з Радою Європи. У Договорі про функціонування ЄС є навіть окрема ст. 220, яка передбачає необхідність встановлення відповідних форм співпраці з Радою Європи. Як показує практика, європейська країна не може приєднатися до Євросоюзу, якщо вона не є членом Ради Європи. В межах Ради Європи створена і діє ефективна система захисту прав людини. Основними документами, на яких вона базується, є Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод (далі —



ЄКПЛ), Європейська соціальна хартія 1969 р., Європейська конвенція проти тортур і нелюдського, або такого, що принижує гідність, поводження 1983 р., Рамкова конвенція про захист національних меншин 1995 р. Виконання цих документів з боку держав-членів Ради Європи забезпечує система контролюючих органів, що наділені відповідними повноваженнями.

Серед документів, ухвалених Радою Європи, найбільше значення має Європейська конвенція з прав людини. Вона встановлює стандарти поведінки держав-учасниць у сфері захисту прав і основних свобод людини. Конвенція не тільки містить переважну частину прав, які закріплені у Загальній декларації прав людини. Їїньому забезпеченню у державах-членах сприяє Європейський суд з прав людини (ЄСПЛ), чії рішення є обов'язковими для виконання у державах-учасницях Європейської конвенції.

У справі C-4/73 *Nold v. Commission* [1974] Суд ЄС вирішив, що, хоча Європейська конвенція захисту прав людини і основних свобод 1950 р. не є складовою права ЄС, її положення повинні виконуватися. Тому будь-які заходи, ухвалені в межах ЄС, не будуть дійсними, якщо вони суперечать Конвенції.

ЄС визнає Європейську конвенцію, але не є її учасником, і тому Європейська конвенція не становить частини права Євросоюзу. Хоча ЄС не претендує на провідну роль у захисті прав людини в Європі, існує певна конкуренція між Радою Європи і Євросоюзом. Проти приєднання до Європейської конвенції без внесення змін до установчих документів про європейські інтеграційні об'єднання виступив Суд ЄС (висновок 2/94 від 28 березня 1996 р. на запит Ради). У рішенні зазначалося, що «як свідчать чинні положення комунітарного права, Спільноти не мають жодних повноважень із приєднання до Європейської конвенції з прав людини». Однією з важливих причин такої позиції було те, що Суд ЄС не бажав підпорядковувати свою юрисдикцію Європейському суду з прав людини.

Оскільки громадяни ЄС за захистом своїх прав можуть звертатись до судових органів ЄС та Європейської конвенції, то виникає проблема, чие рішення буде мати пріоритет у випадку колізії.



Подібна ситуація мала місце у справі Case C-159/90 Society for Unborn Children (Ireland) v. Grogan [1991]. У цій справі Суд ЄС проаналізував, чи була реклама клінік Великобританії, які надавали послуги із переривання вагітності, в Ірландії порушенням ірландської Конституції. Відповідно до ірландської Конституції аборти були заборонені на території Ірландії, що гарантувало право на життя дітей, які ще не народилися. Однак Суд ЄС установив, що переривання вагітності у цьому випадку є платним, а отже, розглядалося як послуга в розумінні ст. 49 Договору про заснування ЄС. У результаті Суд дійшов висновку, що ця справа не підлягала його юрисдикції, оскільки реклама та інформація про клініки у Великобританії поширювалася студентськими профспілками на безоплатній основі, тобто предмет позову виходив за межі ст. 49 ДЗЄС.

Суду ЄС у вищезазначеному випадку вдалося уникнути явного конфлікту судової практики з Європейським судом з прав людини, однак з позиції ЄСПЛ така норма ірландської Конституції порушувала право на свободу вираження думок та інформації. Можна констатувати, що спостерігається прихований конфлікт судової практики двох міжнародних судових установ, незважаючи на те, що Суд ЄС зміг знайти, як нівелювати пряму колізію між судовими рішеннями. Вочевидь, Суд ЄС уникнув розгляду проблеми співвідношення конституційних цінностей держав-членів ЄС та права ЄС, однак немає гарантії, що аналіз цієї проблеми не потребуватиметься з якої-небудь справи у майбутньому.

З цієї точки зору, позиція ЄС вважається достатньо суперечливою. З одного боку, п. 3 ст. 6 Договору про Європейський союз закріплює: «Основні права, як вони гарантовані Європейською конвенцією про захист прав людини та основних свобод і як вони впливають із спільних для держав-членів конституційних традицій, входять в зміст права Союзу як спільні принципи». Крім того, ст. 2 ДЄС: «Союз заснований на цінностях поваги людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави та додержання прав людини, включаючи права осіб, які належать до мен-



шин. Ці цінності є спільними для держав-членів в рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок і чоловіків». Треба також зазначити той факт, що у випадку, якщо держава-член скоїть серйозне порушення одного з принципів, указаних у ст. 2 ДЄС, «Рада кваліфікованою більшістю може призупинити здійснення цією державою-членом одного з прав, що випливають з тексту Договору, включаючи позбавлення його представника права голосу в Раді».

Останнім часом Європейський суд з прав людини розглянув декілька справ щодо відповідності актів ЄС положенням ЄКПЛ. Найвизначнішою з них є справа *Bosphorusv. Ireland*, App. No. 45036/98, рішення в якій було прийнято у 2005 р. Позов був поданий турецькою компанією проти Ірландії, оскільки остання конфіскувала без виплати компенсації літак, який турецька компанія взяла в оренду в національній авіакомпанії колишньої Югославії. Ірландські органи влади конфіскували літак відповідно до Регламенту ЄС 990/93, яким запроваджувався режим санкцій ООН проти колишньої Югославії під час громадянської війни на початку 90-х років. При цьому Європейський суд з прав людини дотримувався тієї позиції, що це порушення було вчинено Ірландією на виконання юридично обов'язкового і чітко обумовленого нормативно-правового акта ЄС, іншими словами дійсним джерелом порушення був Регламент ЄС. У рішенні у цій справі ЄСПЛ підтвердив, що він не має компетенції давати юридичну оцінку актам Співтовариства як таким. Однак ЄСПЛ визнав компетенцію непрямо встановлювати відповідність таких актів положенням Конвенції з прав людини через вивчення особливих заходів з їхньої імплементації на національному рівні. Таким чином, якщо певні акти первинного та вторинного права ЄС вимагають заходів держав-членів щодо їхньої імплементації, тоді вони можуть бути предметом оцінки на відповідність ЄКПЛ, а держави-члени ЄС будуть нести відповідальність за невідповідність таких актів. Однак це не стосується актів Співтовариства, які не потребують імплементації з боку держав-членів, тобто



якщо сфера юридичної дії цих актів розповсюджується виключно на сам Європейський союз.

Лісабонський договір, підписаний у грудні 2007 р., у п. 2 ст. 6 Договору про Європейський союз містить положення про те, що Європейський союз приєднається до ЄКПЛ, положення якої є загальним принципом права ЄС.

Крім того, у Протоколі № 8 до Договору про функціонування Європейського союзу передбачається, що угода про приєднання Союзу до ЄКПЛ включатиме положення, спрямовані на збереження специфічної природи ЄС та його правової системи. Зокрема, це стосується спеціальних положень щодо можливої участі Союзу в контролюючих органах ЄКПЛ, а також, що судові позови, позивачами в яких будуть держави-нечлени ЄС та індивідуальні особи, будуть подаватися відповідним чином оформлені, проти держав-членів ЄС та/або Союзу.

Така угода повинна забезпечити, що приєднання Союзу до ЄКПЛ не вплине негативним чином на компетенцію Союзу та повноваження його інститутів. Вона також забезпечуватиме, що жодним чином не зміниться статус держав-членів щодо ЄКПЛ, особливо що стосується протоколів до неї, заходів, які вживаються як відступ від зобов'язань за Конвенцією під час надзвичайних ситуацій відповідно до ст. 15 ЄКПЛ, та застережень, зроблених державами-членами відповідно до ст. 57 ЄКПЛ.

Після приєднання Союзу до ЄКПЛ громадяни та інші суб'єкти основних прав, гарантованих цією Конвенцією, вперше отримають можливість подавати до Європейського суду з прав людини скарги на дії та бездіяльність не тільки національної влади (органів держав-учасниць ЄКПЛ), але й наднаціональних інстанцій (інститутів, органів, установ ЄС). При цьому в обох випадках буде зберігатися нині діюча умова про необхідність проходження спочатку внутрішніх процедур оскарження (у випадку ЄС — позовів до Суду ЄС).

Приєднання Європейського союзу до Європейської конвенції з прав людини (далі — ЄКПЛ) становить важливий крок у розвитку європейської системи прав людини. Хоча це питання обгово-



рюється ще з кінця 1970-х рр., лише зі вступом в силу 1 грудня 2009 р. Лісабонського договору це питання отримало форму юридичного обов'язку (п. 2 ст. 6 Договору про функціонування ЄС). Крім того, правовою основою приєднання ЄС є п. 2 ст. 59 ЄКПЛ «2. До цієї Конвенції може приєднатися Європейський союз», до змісту якої були внесені зміни на підставі Протоколу № 14 ЄКПЛ, який набув чинності 1 червня 2010 р.

З цією метою 4 червня 2010 р. Рада з питань юстиції ЄС надала Європейській комісії мандат на проведення переговорів щодо приєднання до ЄКПЛ від імені ЄС. З боку Ради Європи 26 травня 2010 р. Комітет Міністрів надав спеціальний мандат своєму Керівному комітету для розробки разом з ЄС необхідного правового інструменту в цій сфері. Неформальна робоча група, яка складалася з 14 експертів-представників держав-членів Ради Європи (7 — з держав-членів ЄС та 7 з держав, які до ЄС не входять), була уповноважена обговорювати та розробити проект нормативно-правового акта разом з представниками Європейської Комісії. Серед питань, які обговорювалися у зв'язку із приєднанням до ЄКПЛ (включаючи проблеми приєднання до різних протоколів, можливість робити застереження тощо), порушувалися питання про необхідність внесення технічних змін до тексту Конвенції, участь ЄС в органах Ради Європи, які забезпечують ефективність системи захисту прав людини, запровадженої положеннями ЄКПЛ (включаючи фінансовий бік участі Євросоюзу в цій системі), а також можливість внесення наступних змін до системи ЄКПЛ із урахуванням особливостей правової системи ЄС.

Останнє — восьме — засідання Неформальної робочої групи відбулося 20–24 червня 2011 р. у м. Страсбург, на якому затверджений остаточний текст Проекту Угоди про приєднання Європейського союзу до Європейської конвенції з прав людини.

У жовтні 2011 р. Керівний комітет з прав людини Ради Європи обговорив підготовлені проекти документи, а також політичні міркування деяких питань, які не були узгоджені, і погодився передати проекти цих документів Комітетові Міністрів Ради Європи для розгляду та подальшого керівництва. 13 червня



2012 р. Комітет Міністрів дав вказівку Керівному комітету продовжити переговори з Європейським союзом, у рамках Групи ad hoc «47+1», з метою закінчення роботи над текстами проектів.

Перші переговори між Керівним комітетом та Європейською Комісією були проведені 21 червня 2012 р. з метою погодження календаря наступних зустрічей та інших процедурних питань. Наступні засідання Керівного комітету з прав людини з приводу приєднання ЄС до ЄКПЛ відбулися 17–19 вересня, 7–9 листопада 2012 р., 21–23 січня та 3–5 квітня 2013 р. у Страсбурзі, під час яких обговорювалися зміни до Проекту угоди, запропоновані Євросоюзом. Після того, як урешті текст Проекту був узгоджений в рамках Групи ad hoc «47+1», він має бути затверджений з боку Керівного комітету з прав людини. Потім він передається до Комітету Міністрів Ради Європи. ПАРЄ приймає висновок щодо Проекту Угоди, після цього Проект затверджується на засіданні Комітету Міністрів Ради Європи та стає відкритим для підписання.

Відповідно до процедури, закріпленої в ст. 218 Договору про функціонування ЄС, що регулює порядок укладання міжнародних угод ЄС, передбачена однаковість держав-членів Євросоюзу в Раді стосовно укладення договору, також існує необхідність отримання згоди Європейського парламенту, а в разі потреби й позиції Суду ЄС. Потім договір має бути ратифікований всіма державами-членами Європейського союзу. Крім того, зміни, передбачені саме до тексту Конвенції, повинні бути ратифіковані всіма 47 державами-сторонами ЄКПЛ, 28 з яких є одночасно і державами-членами ЄС.

Переглянутий проект Угоди про приєднання, прийнятий на П'ятому раунді переговорів між Переговорною групою ad hoc Керівного комітету з прав людини Ради Європи та Комісією, передбачає в ст. 1, що Європейський союз приєднується до ЄКПЛ, а також Протоколів 1 та 6 до Конвенції. Статус Євросоюзу як Високої Договірної Сторони Конвенції та протоколів до неї в подальшому визначатиметься в Угоді про приєднання ЄС до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод. Положення про приєднання Євросоюзу до ЄКПЛ включаються до



ст. 59 (2а) самої Конвенції. Крім того, до цієї статті додається пункт 2b про те, що Угода про приєднання становить невід'ємну частину ЄКПЛ.

Приєднання до Конвенції та протоколів до неї накладатиме на ЄС тільки зобов'язання, пов'язані із актами, заходами та бездіяльністю його інститутів, органів, установ та агенцій, а також осіб, які діють від його імені. Ніщо в Конвенції або протоколах до неї не повинно вимагати від ЄС діяти або вживати заходи в тих сферах, де він не наділений компетенцією.

Для цілей Конвенції, протоколів до неї, а також Угоди про приєднання акти, заходи та бездіяльність органів держави-члена ЄС, а також осіб, які діють від її імені, розглядаються як такі, що стосуються саме цієї держави, навіть, якщо ці акти, заходи та бездіяльність мають місце, коли держава виконує право Європейського союзу, включаючи рішення, прийняті відповідно до ДЄС та ДФЄС. Утім це не виключає можливості залучення Євросоюзу як співвідповідача за порушення, яке є наслідком такого акту, заходу та бездіяльності.

Що стосується процедури участі ЄС у слуханнях в Європейському Суді з прав людини, у ст. 3 Проекту Угоди про приєднання до тексту Конвенції пропонується внести такі зміни. Зокрема, у ст. 36 ЄКПЛ повинна бути змінена назва. Зараз ця стаття називається «Участь третьої сторони», натомість у разі набуття чинності Угодою про приєднання ця стаття повинна отримати назву «Участь третьої сторони та співвідповідачів». Відповідно до цієї статті буде додано п. 4, зміст якого полягає в тому, що Європейський союз або держава-член ЄС може стати співвідповідачем у судових слуханнях Суду за умов, передбачених Угодою про приєднання ЄС до ЄКПЛ. Співвідповідач є стороною у судових слуханнях. Прийнятність заяви оцінюється, не беручи до уваги факт участі співвідповідача у судових засіданнях. Наступні пункти 2 та 3 ст. 3 Проекту Угоди про приєднання є положеннями, які викликали багато дискусій серед учасників Неформальної робочої групи. Так, п. 2 передбачає, що у випадку, коли заява подана проти однієї або більше держав-членів Євросоюзу, ЄС може стати співвідпо-



відачем у судових слуханнях щодо задекларованого Судом порушення прав, якщо буде встановлено, що встановлене порушення ставить під сумнів відповідність положення права ЄС певним правам, закріпленим у Конвенції. У свою чергу п. 3 установлює, що у випадку, коли заява подана проти Євросоюзу, держави-члени ЄС можуть стати співвідповідачами у судових слуханнях щодо задекларованого Судом порушення прав, якщо буде з'ясовано, що встановлене порушення ставить під сумнів відповідність положень ДЄС, ДФЄС або будь-якого іншого правового інструменту, який має юридичну силу однаковою із установчими договорами, певним правам, закріпленим у Конвенції. Якщо заява подана проти ЄС та однієї чи більше держав-членів, і всім сторонам про це відомо, статус відповідача може бути змінений на статус співвідповідача.

Висока Договірна Сторона може стати співвідповідачем лише за власним бажанням або згідно з рішенням Суду. У судових слуханнях, відповідачем у яких є Європейський союз, якщо Суд ЄС не надав юридичної оцінки відповідності Конвенції положень права Євросоюзу, Суду ЄС надається достатньо часу для проведення такої оцінки, а сторони отримують можливість робити свої зауваження. ЄС має забезпечувати, щоб такі оцінки готувалися настільки швидко, щоб слухання в Європейському Суді з прав людини не зазнавали необґрунтованої затримки. Врешті в п. 8 ст. 4 зазначається, що наявна стаття застосовуватиметься до заяв, поданих від дати набуття чинності Угодою про приєднання.

Стаття 4 Проекту Угоди про приєднання стосується справ, які порушуються у заявах однієї Високої Договірної Сторони проти іншої. Зокрема, передбачається, що перше речення п. 2 ст. 29 ЄКПЛ повинно бути викладене в такій редакції: «Палата приймає рішення щодо прийнятності та суті заяв, поданих однією Високою Договірною Стороною проти іншої відповідно до ст. 33». У свою чергу ст. 33 Конвенції отримує нову назву: замість «Міждержавні заяви» — «Заяви, які подаються Сторонами Конвенції».

У контексті визначення критеріїв прийнятності заяв, поданих проти Європейського союзу, у ст. 5 Проекту Угоди про приєднан-



ня зазначається, що слухання в Суді ЄС не повинні розглядатися як такі, що були подані на розгляд до іншого міжнародного органу розслідування чи врегулювання, як це закріплено п. 2 b) ст. 35 Конвенції. Крім того, передбачено, що ст. 55 ЄКПЛ, яка передбачає відмову від інших засобів урегулювання спорів, які виникають внаслідок тлумачення або застосування ЄКПЛ, не розглядатиметься як така, що перешкоджає дії ст. 344 Договору про функціонування Європейського союзу, де закріплено, що держави-члени зобов'язані не подавати позов стосовно тлумачення або застосування установчих договорів ЄС на вирішення іншими засобами ніж ті, які ними передбачені.

Наступний блок Проекту Угоди про приєднання присвячений інституційним та фінансовим питанням.

Так, ст. 6 визначено порядок обрання суддів до Європейського суду з прав людини. Відповідно передбачається, що з метою забезпечення приєднання ЄС на рівних умовах з іншими Договірними Сторонами, суддя, обраний від ЄС, буде брати участь в роботі Європейського суду з прав людини на умовах, однакових з іншими суддями, з таким саме статусом та обов'язками. Необхідно відзначити, що відповідно до пунктів 2 та 3 ст. 21 ЄКПЛ судді є незалежними та беруть участь в роботі Суду в особистій якості. Отже, у внутрішній практиці та Правилах процедури Суду необхідно врегулювати питання про можливі наслідки участі в роботі судді, обраного від ЄС, для різних форм проведення засідань Судом.

Що стосується участі ЄС у роботі Комітету Міністрів Ради Європи, то тут погоджене таке (ст. 7 Проекту Угоди). Комітет Міністрів прийматиме рішення за участю із правом голосу представника Європейського союзу в таких випадках: згідно з п. 2 ст. 26, коли за клопотанням пленарного засідання Європейського суду з прав людини Комітет може одноставним рішенням і на встановлений строк зменшити кількість суддів у складі Палат до п'яти; коли згідно з п. 4 ст. 39 Комітет здійснює нагляд за виконанням умов дружнього врегулювання спору; згідно з пунктами 2 та 5 ст. 46, — коли Комітет здійснює нагляд за виконанням



рішень Суду з прав людини, а також притягує до відповідальності Високі Договірні Сторони, які утримуються від виконання остаточних рішень Суду. Крім того, Європейський союз залучатиметься із правом голосу до роботи Комітету Міністрів у випадку внесення змін до ЄКПЛ та прийняття додаткових протоколів до неї, або прийняття чи виконання будь-яких інших інструментів або текстів, адресованих усім Високим Договірним Сторонам або Суду, або стосовно реалізації функцій відповідно до Конвенції Комітетом Міністрів або ПАРЕ. Реалізація права голосу Європейським союзом та його державами-членами не перешкоджатиме ефективному виконанню Комітетом Міністрів своїх наглядових функцій. Зокрема, це стосується випадків, коли Комітет Міністрів здійснює нагляд за виконанням обов'язків чи то самим Європейським союзом, чи то ЄС та однією або більше державами-членами спільно, що походить з установчих договорів ЄС про те, що ЄС та його держави-члени висловлюють свою позицію або голосують координовано. Необхідно розробити Правила Комітету Міністрів про нагляд за виконанням судових рішень та про умови дружнього врегулювання з метою забезпечення того, щоб Комітет Міністрів ефективно виконував свої функції в цих обставинах. У випадку, якщо Комітет Міністрів здійснює нагляд за виконанням зобов'язань стосовно Високих Договірних Сторін, крім Європейського союзу, держави-члени ЄС мають вільне право відповідно до установчих договорів ЄС висловлювати свою власну позицію та реалізовувати своє право голосу.

Для Європейського союзу передбачена участь у витратах, пов'язаних із реалізацією положень ЄКПЛ (ст. 8). Так, ЄС повинен буде робити щорічний внесок. Цей внесок буде додатковим до внесків, які роблять інші Високі Договірні Сторони. Він повинен становити 34 % від найвищого розміру, який внесли Високі Договірні сторони за минулий рік до Звичайного бюджету Ради Європи. Ці кошти мають йти на забезпечення функціонування Суду, нагляд за виконанням рішень Суду, функціонування Комітету Міністрів, ПАРЕ та Генерального Секретаря Ради



Європи при виконанні їх функцій, запроваджених Конвенцією і повинні бути збільшені на 15 %, щоб відобразити відповідне збільшення адміністративних витрат.

Стаття 9 Проекту Угоди присвячена співвідношенню інших конвенцій та угод, прийнятих у рамках Ради Європи, із Угодою про приєднання. Це пов'язано з тим, що існує ціла низка договорів, які безпосередньо пов'язані із системою ЄКПЛ, хоча й є окремими документами. Отже, необхідно забезпечити, щоб ЄС, як сторона Конвенції, поважав відповідні положення таких інструментів, а тому з метою їх застосування розглядався як їх учасник. Це стосується насамперед Європейської угоди стосовно осіб, які беруть участь в процедурах Європейського суду з прав людини 1996 р. (ETS No. 161), Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи 1949 р. (ETS No. 2), Протоколу 1952 р. (ETS No. 10), а також Шостого протоколу до Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи 1996 р. (ETS No. 162), що закріплює привілеї та імунітети, які надаються суддям Європейського суду з прав людини. Передбачається, що ЄС також поважатиме привілеї та імунітети інших осіб, включених до функціонування системи Конвенції, зокрема це співробітники Секретаріату Суду, членів ПАРЕ та представників Комітету Міністрів. Беручи до уваги той факт, що приєднання ЄС до цих інструментів та додатків до них вимагає багато часу та зусиль, а також, що система Генеральної угоди про привілеї та імунітети Ради Європи відкрита для приєднання лише для держав-членів Організації, Проект Угоди закріплює, з одного боку, зобов'язання Європейського союзу, як Договірної Сторони Конвенції, дотримуватися положень цих інструментів, а з іншого боку, обов'язок інших Договірних Сторін ставитися до ЄС так, начебто Євросоюз є стороною цих угод. Крім того, в Проекті містяться положення про обов'язок урахувувати позицію ЄС у разі зміни статусу цих документів (приєднання, внесення змін тощо), а також закріплений обов'язок Генерального Секретаря Ради Європи як депозитарій цих документів, нотифікувати ЄС про такі зміни.

У статті 10 Проекту Угоди про приєднання передбачається, що Угода набуде чинності в перший день місяця, що настає після



закінчення тримісячного періоду від дати, на яку всі Високі Договірні Сторони Конвенції та Європейський союз висловили свою згоду на обов'язковість для них цієї Угоди. Європейський союз стає учасником Конвенції, Протоколів № 1 та 6 на дату вступу в силу Угоди.

Стаття 11 закріплює, що до Угоди про приєднання заборонено робити застереження.

4 липня 2013 р. Європейська комісія подала запит до Суду ЄС (згідно зі ст. 218 (11) ДФЄС для отримання висновку Суду стосовно відповідності проекту Угоди про приєднання положенням установчих договорів (п. 9). У разі позитивного висновку Суду, Комісія підготує пропозицію для рішення Ради про підписання угоди. 5 травня 2014 р. відбулося перше слухання в Суді ЄС із зазначеного питання. Розгляд справи триває.

Таким чином, процес приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини є тривалим і може затягнутися. Втім у результаті приєднання до ЄКПЛ Європейський союз стане інтегрованим до її системи захисту фундаментальних прав людини. На додаток до внутрішнього захисту прав завдяки внутрішньому праву Союзу та практиці Суду ЄС, що посилюється шляхом включення Хартії основних прав до первинного права ЄС, Союз буде зобов'язаний поважати ЄКПЛ, а також підданий зовнішньому моніторингу з боку Європейського суду з прав людини. Крім того, приєднання усуне прогалини в захисті прав людини та посилить узгодженість між системами Ради Європи та ЄС у цій царині. Після приєднання Союзу до ЄКПЛ громадяни та інші суб'єкти основних прав, гарантованих цією Конвенцією, вперше отримають можливість подавати до Європейського суду з прав людини скарги на дії та бездіяльність не тільки національної влади (органів держав-учасниць ЄКПЛ), але й наднаціональних інстанцій (інститутів, органів, установ ЄС). При цьому в обох випадках буде зберігатися нині діюча умова про необхідність проходження спочатку внутрішніх процедур оскарження (у випадку ЄС — позовів до Суду ЄС).



Питання і завдання для самоконтролю

1. У чому полягають основні відмінні риси закріплення принципу поваги прав людини в Лісабонському консолідованому договорі та попередніх редакціях установчих договорів?
2. Визначте еволюцію клаузули прав людини в договорах ЄС з третіми країнами.
3. Яким є юридичний зміст інституту європейського громадянства та його співвідношення з національним громадянством держав-членів?
4. Дослідіть еволюцію нормативного закріплення спеціальних прав громадян.
5. Що таке громадянська ініціатива в ЄС?
6. Яким критеріям прийнятності повинна відповідати скарга до Європейського Омбудсмана?
7. У чому полягає суть права подання петиції до Європейського парламенту?
8. Якими повноваженнями володіє Агентство ЄС з основних прав?
9. Яким чином в установчих договорах ЄС регулюється питання про співробітництво між Європейським союзом та Радою Європи?
10. У чому полягає значення рішення Європейського суду з прав людини у справі *Bosphorus Hava Yolları Turizm ve Ticaret Anonim Şirketi v. Ireland* (2005 р.)?
11. Визначте юридичний зміст Проекту Угоди про приєднання ЄС до Європейської конвенції з прав людини.

Список скорочень

АКТ	–	країни Африки, Карибського басейну та Тихого океану
ВЕТУ	–	Всеосяжна економічна і торговельна угода
ГАТТ	–	Генеральна угода з тарифів і торгівлі
ГАТС	–	Генеральна угода з торгівлі послугами
ДЄС	–	Договір про Європейський союз
ДЗЕС	–	Договір про заснування Європейського союзу
ДФЄС	–	Договір про функціонування Європейського союзу
ЕВС	–	Економічний і валютний союз
ЕСК	–	Економічний і соціальний комітет
ЄАВТ	–	Європейська асоціація вільної торгівлі
Євратом	–	Європейське співтовариство з атомної енергії
ЄЕП	–	Європейський економічний простір
ЄЕС	–	Європейське Економічне співтовариство
ЄЄА	–	Єдиний європейський акт
ЄІБ	–	Європейський інвестиційний банк
ЄК	–	Європейський кооператив
ЄКПЛ	–	Європейська конвенція з прав людини
ЄОЕІ	–	Європейське об'єднання з економічних інтересів
ЄПБО	–	Європейська політика безпеки і оборони
ЄПС	–	Європейська політика сусідства
ЄПСР	–	Європейська політика східного партнерства
ЄС	–	Європейський союз
ЄСВС	–	Європейське співтовариство вугілля і сталі
ЄСЦБ	–	Європейська система центральних банків
ЄСПЛ	–	Європейський суд з прав людини
ЄТ	–	Європейське товариство
ЄЦБ	–	Європейський центральний банк
КНР	–	Китайська Народна Республіка
КПБ	–	Комітетом з питань політики та безпеки



КПП	–	Комітет постійних представників
МОП	–	Міжнародна організація праці
НБСЄ	–	Нарада з питань безпеки та співробітництва в Європі
ОБСЄ	–	Організація з безпеки і співробітництва в Європі
ОВ	–	Офіційний вісник ЄС
ОЕСР	–	Організація економічного співробітництва та розвитку
ООН	–	Організація Об'єднаних Націй
ПДА	–	Порядок денний асоціації Україна – Європейський союз
ПСБЮ	–	Простір свободи, безпеки і юстиції
РЄ	–	Рада Європи
РНС	–	Режим найбільшого сприяння
СЗППБ	–	Спільна зовнішня політика і політика безпеки
СНД	–	Співдружність Незалежних Держав
СОППКС	–	співробітництво у сфері охорони порядку і правосуддя у кримінальних справах
СОТ	–	Світова організація торгівлі
СПБО	–	Спільна політика безпеки і оборони
СТП	–	Спільна торговельна політика
ТРИПС	–	торговельні аспекти інтелектуальної власності
УА	–	Угода про асоціацію
УПС	–	Угода про партнерство і співробітництво між ЄС та Україною
УСА	–	Угода про стабілізацію та асоціацію між ЄС та Хорватією
ФАО	–	Продовольча та сільськогосподарська Організація Об'єднаних Націй
ФРН	–	Федеративна Республіка Німеччина
ЦГФП	–	група з фінансових питань Ecofit, ETUC, UNICE, CEER
DG JLS	–	Генеральна дирекція з юстиції, свободи та безпеки
ESRB	–	Європейська рада з системних ризиків
ESFS	–	Європейська система фінансових спостерігачів
CEN	–	Європейський комітет зі стандартизації
LENEIEC	–	Європейський комітет з технічної стандартизації
RELEX	–	Генеральна дирекція із зовнішніх зносин

Зміст

Передмова	5
-----------------	---

КНИГА ПЕРША

Інституційне право Європейського союзу

Розділ 1. Виникнення і розвиток Європейського союзу і його правової системи

1.1. Передумови виникнення європейських співтовариств	19
1.2. Етапи розвитку права європейських співтовариств	20
1.3. Створення Європейського союзу	26
1.4. Амстердамські договори і реформування Європейського союзу	29
1.5. Ніщцький договір і розширення Європейського союзу	33
1.6. Лісабонські договори і перспективи розвитку Європейського союзу	34
Питання і завдання для самоконтролю	36

Розділ 2. Поняття права Європейського союзу та його правова природа

2.1. Поняття і структура права Європейського союзу	37
2.2. Правова природа Європейського союзу та його правової системи	60
2.3. Суб'єкти права Європейського союзу	71
2.4. Джерела права Європейського союзу	73
2.5. Право Європейського союзу і міжнародне право	80
2.6. Право Європейського союзу і внутрішнє право держав-членів	92
Питання і завдання для самоконтролю	148



Розділ 3. Правовий механізм Європейського союзу

3.1. Компетенція Європейського союзу	149
3.2. Договірний механізм регулювання інтеграції в Європейському союзі	164
3.3. Інституційний механізм Європейського союзу	167
3.4. Система актів інститутів Європейського союзу	198
Питання і завдання для самоконтролю	206

Розділ 4. Захист прав людини в Європейському союзі

4.1. Становлення та розвиток захисту прав людини в ЄС.	207
4.2. Принцип поваги до прав людини як європейська цінність в міжнародних договорах ЄС з третіми країнами	218
4.3. Європейське громадянство	232
4.4. Хартія основних прав ЄС.	264
4.5. Інституційний механізм ЄС у сфері захисту прав людини	276
4.6. Місце Європейської конвенції прав людини у правопорядку Європейського союзу	290
Питання і завдання для самоконтролю	303
Список скорочень	304

Навчальне видання

МУРАВЙОВ Віктор Іванович
ШПАКОВИЧ Ольга Миколаївна
ЛИСЕНКО Олена Миколаївна
СВЯТУН Олена Володимирівна

**ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО:
ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ**

Підручник

У трьох книгах

Книга перша

ІНСТИТУЦІЙНЕ ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

За загальною редакцією
доктора юридичних наук,
професора, завідувача кафедри порівняльного
і європейського права Інституту міжнародних відносин
Київського національного університету
імені Тараса Шевченка
В. І. Муравйова

Редагування і коректура *О. Тюфякіної*
Комп'ютерна верстка *О. Карташової*
Художнє оформлення *С. Харука*

Підп. до друку 17.10.2014. Формат 60x84 1/16.
Папір офсетний. Друк офсетний.
Ум. друк. арк. 18,14. Обл.-вид. арк. 23,35.
Зам. № 14-383.

ТОВ «Видавничий Дім «Ін Юре»

Україна, 04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21
Тел./факс: 0 (44) 537-51-11
E-mail: sales@inyure.kiev.ua
www.inyure.ua

Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 2191 від 20.05.2005 р.

Віддруковано ВАТ «Білоцерківська книжкова фабрика»

Україна, 09117, м. Біла Церква, вул. Л. Курбаса, 4.
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої справи
до Державного реєстру видавців, виготівників
і розповсюджувачів видавничої продукції.
Серія ДК № 4063 від 11.05.2011 р.

ISBN 978-966-313-507-6



9 789663 135076 >

В рамках серії «Європейське право»

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Науково-практичний фаховий журнал «ЄВРОПЕЙСЬКЕ ПРАВО»



Видання внесено до
Міжнародної наукометричної бази даних
«EBSCO Publishing, inc.» (США) (Ліцензійна
угода від 16.05.2013 р.)

Журнал «Європейське право» присвячений правовим аспектам діяльності Європейського Союзу, Ради Європи, ОБСЄ, ЄАВТ та інших міжнародних європейських організацій і об'єднань. На шпальтах журналу висвітлюються основні теоретичні та практичні питання впливу діяльності європейських міжнародних організацій на правовий порядок України.

Актуальність спеціалізації європейського права пов'язана з активним поширенням європейських інтеграційних процесів на треті країни. Такі характерні риси Європейського Союзу, як наднаціональність, пряма дія його норм унеможливають його аналіз лише у міжнародно-правовому контексті.

Представлене видання переслідує наукові, аналітичні, інформаційно-довідкові та методологічні цілі. По-перше, матеріали журналу надихнуть на осмислення витоків, тенденцій і перспектив розвитку права європейських держав і європейських організацій. По-друге, журнал надаватиме експертний аналіз європейських національних, наднаціональних та міжнародних нормативно-правових актів, що впливають на розвиток європейського права загалом.

Замовляйте видання за телефоном: 0(44) 537-51-11

або за електронною поштою: sales@inyure.kiev.ua

Веб-сторінка: www.inyure.ua

Поштова адреса:

04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21

В рамках серії «Європейське право»

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

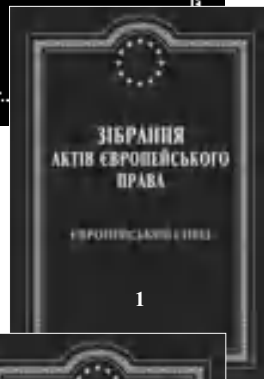
Збірник

«ЗІБРАННЯ АКТИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО ПРАВА»

«Зібрання актів європейського права» — перший в Україні систематизований збірник міжнародно-правових документів, прийнятих міжнародними європейськими організаціями.

Перший випуск збірника «Зібрання актів європейського права» присвячений актам Ради Європи, зокрема договорам у сфері захисту прав людини, які є основою системи захисту прав людини в рамках Ради Європи; документам у сфері демократії та стандартів місцевого самоврядування, боротьби зі злочинністю, а також документам, які стосуються співпраці у сферах правосуддя та судочинства, кримінальній сфері, з питань цивільного та адміністративного права, в галузі медицини та охорони здоров'я, охорони навколишнього середовища, захисту тварин, стосовно питань громадянства, дипломатичного та консульського захисту тощо.

Два наступні випуски збірника «Зібрання актів європейського права» присвячені актам Європейського Союзу, зокрема установчим документам, актам щодо формування його внутрішнього інституційного механізму, процедурних питань, бюджету, а також щодо заснування вибраних агентств Євросоюзу; зібрані останні двосторонні документи щодо правового регулювання відносин України з Європейським Союзом. Акти, що увійшли до збірника, мають обов'язковий та рекомендаційний характер. Вперше опубліковано текст проекту Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом і його державами-членами, з іншої сторони.



Замовляйте видання за телефоном: 0(44) 537-51-11

або за електронною поштою: sales@inyure.kiev.ua

Веб-сторінка: www.inyure.ua

Поштова адреса:

04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21

В рамках серії «Європейське право»

Видавничий Дім «Ін Юре» пропонує:

Збірник «ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СУД З ПРАВ ЛЮДИНИ. СУДОВА ПРАКТИКА»

Збірник «Європейський суд з прав людини. Судова практика» має виробляти власний підхід до постановки і розв'язання проблематики щодо рішень Суду, враховуючи при цьому досвід своїх попередників. Головне його спрямування — задовольняти запити громадян щодо інформування про рішення Суду, роз'яснення основних його позицій з питань тлумачення і застосування Європейської конвенції з прав людини, виявлення еволюції у таких рішеннях як об'єктивної реакції на соціальні зміни в європейських спільнотах.

Метою цього видання є ознайомлення читача з практикою та стандартами ЄСПЛ (зокрема рішеннями, що стосуються безпосередньо України, а також тими, які прийняті у зв'язку з порушенням ЄКПЛ, допущеними іншими державами, але які є актуальними для України), а також теоретичне роз'яснення найбільш складних положень Конвенції та стандартів Суду з боку провідних вітчизняних і зарубіжних учених-правознавців та юристів-практиків.

Випуск перший присвячений статті 3 ЄКПЛ «Заборона катувань».

Випуск другий присвячений статті 2 ЄКПЛ «Право на життя».

Випуск третій присвячений статті 6 ЄКПЛ «Право на справедливий суд».

Замовляйте видання за телефоном:

0(44) 537-51-11

або за електронною поштою: sales@inyure.kiev.ua

Веб-сторінка: www.inyure.ua

Поштова адреса:

04107, м. Київ, вул. Багговутівська, 17–21

