

## ПРАВОВА ПРИРОДА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПРОБЛЕМА ВИЗНАЧЕННЯ

*Порівнюються риси ЄС з основними рисами міжнародної організації, федерації і конфедерації з метою визначення правової природи Євросоюзу і варіантів його розвитку.*

**Ключові слова:** Європейський Союз, міжнародна організація, федерація, конфедерація.

*Сравниваются черты ЕС с основными чертами международной организации, федерации и конфедерации с целью определения правовой природы Евросоюза и вариантов его развития.*

**Ключевые слова:** Европейский Союз, международная организация, федерация, конфедерация.

*The main features of the EU are the vagueness of its legal nature and absence of the legal status. In the article the EU's features are compared with the main features of the international organization, federation and confederation with the purpose of determination of the European Union' legal nature and the variants of its development.*

**Key words:** European Union, international organization, federation, confederation.

Європейський Союз завжди викликав багато запитань та спорів стосовно природи цього об'єднання, його статусу на міжнародній арені, майбутніх шляхів розвитку європейської інтеграції в межах цього об'єднання. Досі панахають сутички навколо визначення форми Євросоюзу. Складність визначення правової природи ЄС полягає в кількох чинниках. По-перше, Євросоюз об'єднує кілька самостійних організацій, які мають спільні органи; по-друге, тільки Європейське Співтовариство мають міжнародну правосуб'єктність (хоча, у разі вступу в силу Лісабонського договору 2007 року після його ратифікації всіма державами-членами, ЄС наділяється міжнародною правосуб'єктністю); по-третє, між європейськими інтеграційними організаціями існує підпорядкованість, оскільки Європейське Співтовариство становить основу Євросоюзу, яку доповнюють Спільна зовнішня політика та політика безпеки, а також співробітництво у сфері охорони порядку та правосуддя в кримінальних справах<sup>1</sup>.

Дослідженням Європейського Союзу, його правової природи займалося багато дослідників, серед яких слід зазначити М.М. Микієвича, В. Муравйова, Н.М. Ушакова, А.Я. Капустіна, Н.А. Корольов, Ю. Юмашев, Б.Н. Топорнін, С.С. Селіверстов, І. Яковюк та інші.

Одні автори (Н.М. Ушаков) вважають Євросоюз конфедерацією, інші (М.Л. Костенко, Ю.М. Юмашев) – визнають міжнародною організацією. Виділяється і третя точка зору (Р.А. Каламкарян, А.Я. Капустин), згідно якої ЄС має особливий правовий статус, який відрізняється від раніш відомих видів міжнародних об'єднань<sup>2</sup>.

Визначити місце ЄС в класифікації таких об'єднань можна спробувати за допомогою методу порівняльного аналізу, шляхом порівнювання його властивостей з відомими ознаками міжнародних організацій, конфедерації чи федерації.

Почнемо з міжнародних організацій, отже їх налічується близько 4 тисяч. Стосовно ЄС нас будуть цікавити лише міжурядові міжнародні організації (ММПО). Нажаль, в літературі зазначається, що повної дефініції таких організацій в універсальних міжнародно-правових актах не має. Так, в Віденській конвенції про право міжнародних договорів 1969 р. вказується лише на одну відмінну ознаку – міжурядовий характер<sup>3</sup>. Однак ми можемо скористатися визначенням, що міститься в Конвенції про правовий статус, привілеї та імунітети міждержавних економічних організацій, що діють в певних галузях співробітництва. Підписаної в Будапешті 5 грудня 1980 р. Згідно зі ст. 1 Конвенції «міждержавна економічна організація» означає міжнародну організацію, членами якої є держави, яка заснована на міжнародному договорі для координації дій її членів по співробітництву і кооперації в певних сферах економіки, науки і техніки<sup>4</sup>.

Це визначення допомагає виділити такі головні ознаки міжнародної організації: 1. створено згідно міжнародного договору; 2. членство держав; 3. цільовий характер діяльності; 4. наявність у організації певних структур, через які воно керується; 5. повноваження, необхідні для виконання покладених на неї функцій. Розглянемо, як ці ознаки реалізуються в ЄС.

1. Міжурядові міжнародні організації утворюються і діють згідно установчого акту, який має статус міжнародного договору, де визначаються цілі і принципи її діяльності, її повноваження. Привілеї. Структура органів, порядок прийняття рішень тощо. ЄС також заснований згідно міжнародного договору – Маастрихтська угода від 7 лютого 1992 року. Однак цей договір відрізняється від установчих актів більшості міжнародних організацій. він був укладений на основі і для розвитку вже існуючих організацій – ЄОВС, ЄСЕ та Євратом, а створений ним Європейський Союз об'єднав всі три співтовариства, всі їхні досягнення і додав до них додаткову компетенцію (в політичній сфері), органи, які мають більше влади (право участі в законодавчому процесі і ухвалення всіх міжнародних угод), єдине європейське громадянство та спільну європейську валюту. Які згодом розширилися змінами до Договору. Таким чином можна виділити ряд специфічних особливостей правової основи діяльності ЄС: спадкоємність та значна кількість її актів; динамічність та ярко виражена спрямованість на подальше укріплення Союзу.

2. Членами міжурядової міжнародної організації можуть бути лише держави, інші суб'єкти можуть залучатися до роботи органів. Членами ЄС також є держави, однак, як випливає з Маастрихтського договору, держави, які усвідомили «історичне значення припинення роздільності європейського континенту», «спільність історичних долі їх народів», необхідність «розвитку європейської інтеграції». Існують і інші критерії членства економічного або політичного характеру.

3. ММПО створюється для досягнення певних цілей, зазначених в установчому акті. Цілі ЄС також закріплено в Маастрихтському договорі. Але вони дещо відрізняються від цілей міжнародної організації. Це сприяння «стійкому і гармонійному економічному і соціальному прогресу, шляхом створення простору без внутрішніх кордонів. Економічної і соціальної єдності». «введення єдиної валюти», формування загальної зовнішньої політики та політики безпеки тощо.

4. Необхідно умовою функціонування ММПО є наявність органів, які мають право приймати рішення з їх компетенції. Їх рішення адресуються, як правило, відповідним державам-членам, а не конкретним державним органам або особам. А також. В силу принципу суверенітету ці рішення носять для держав-членів ре-

комендаційний, а не обов'язковий характер (виняток – міжнародний суд і Рада Безпеки ООН). В ЄС, на відміну від звичайних ММПО органи ЄС уповноважені в межах своєї компетенції видавати різні акти обов'язкового характеру, які адресовані не лише державам-членам, а й юридичним та фізичним особам, що находяться на їх території, тобто в межах своєї компетенції ці органи мають статус «наднаціональних» по відношенню до національних органів держав-членів. Визнав обов'язковий характер норм права ЄС. Держави передали його частину свого суверенітету, що в ММПО було би неприпустимим.

5. Залежно від цілей створення кожна ММПО наділяється певним набором повноважень, що закріплено в установчих договорах та прив'язана до цілей її діяльності. Особливість ЄС в тому, що по мірі розвитку його установчої бази відбувається поступове розширення коло питань, що входять до сфери самостійної компетенції цілого об'єднання.

Таким чином, можна зробити висновок, що Європейський Союз має всі ознаки ММПО, однак ці ознаки проявляються якісно іншим засобом. А єдине громадянство, територія, в майбутньому Конституція, характеризує ЄС скоріше як державу, ніж міжнародну організацію. Та, по суті, ЄС знаходиться в проміжному становищі – ні держава, ні міжнародна організація. Позначити це становище можна спробувати словом «конфедерація»<sup>5</sup>.

Конфедерація – це заснований на міжнародному договорі союз держав, у рамках якого створюють наддержавні органи<sup>6</sup>. Або конфедерація – це заснований на міжнародному договорі союз держав, які зберігають повний суверенітет і делегують союзу владні повноваження у вузьких межах, для забезпечення, як правило, колективними зусиллями внутрішньої та зовнішньої безпеки кожної з них<sup>7</sup>. Н.А. Ушаков розглядає конфедерацію як особовий союз (об'єднання) держав, які зберігають свою якість суверенних утворень, наділених певними наднаціональними якостями, що дозволяє його виступати в цій наднаціональній якості суб'єктом міжнародно-правових відносин<sup>8</sup>.

Деякі автори вважають, що процеси міжнародного об'єднання, які відбуваються в Європейському Співтоваристві (створення системи наддержавних органів, ліквідація митних кордонів, уведення спільної валюти), свідчать про становлення нової конфедерації, що відрізняється від традиційних<sup>9</sup>.

Конфедерація має ознаки, які можуть збігатися або ні: вона створюється на базі відповідних угод; суб'єкти конфедерації мають право вільного виходу; суверенітет конфедерації належить державам-членам, і жодні рішення союзної влади не мають сили без згоди її суб'єктів; до відання конфедерації належить обмежене коло питань, наприклад, питання зовнішньої політики, війни і миру, вирішення суперечок між її суб'єктами; у конфедерації створюють лише ті державні органи, які необхідні для виконання поставлених нею завдань, визначених у договірних актах, парламент конфедерації формують представницькі органи її суб'єктів, які зобов'язують своїх делегатів дотримуватись наданих їм настанов; постійні державні органи конфедерації позбавлені владних повноважень і, як звичайно, їхні акти не містять норм прямої дії, оскільки адресовані суб'єктам, а не безпосередньо громадянам; її суб'єкти мають право нуліфікації, тобто відмови у визнанні або відмови в застосуванні актів союзної влади; як звичайно, в конфедерації немає єдиної системи грошового обігу та союзного громадянства.

Хоча, на думку Р. Давіда та К. Жоффре-Спінозі, «Європейське Економічне Співтовариство, утворене у 1957 році і яке пізніше суттєво розширило свій

склад..., уже сьогодні є справжньою конфедерацією з виконавчою (Рада міністрів і Комісія), судовою (Суд Європейських Співтовариств в Люксембурзі) та схожою із законодавчою (Європейський Парламент у Страсбурзі) владами»<sup>10</sup>. І. Яковюк також вважає, що до конфедерації ЄС наближує те, що держави-члени зберігають свій суверенітет і не втрачають права виходу із нього будь-коли; ЄС утворюється на основі договору і має міжнародно-правовий характер; члени ЄС зберігають такі ознаки держави, як наявність власних збройних сил і податків<sup>11</sup>. Проте, з огляду на наявність у ЄС власної грошової одиниці, становлення інституту громадянства, пряму дію і верховенство права ЄС стосовно національних правопорядків, обов'язковість рішень інституцій ЄС для фізичних і юридичних осіб держав-членів, прямі вибори до Європейського Парламенту, а головне те, що держави-члени ЄС не можуть бути визнанні суверенними в традиційному розумінні цього терміна, ЄС більш притаманні федеративні риси.

«Автономісті», наприклад, також розглядають Європейський Союз в якості несформованої федеративної держави або федеративного утворення<sup>12</sup>.

Федерація, на відміну від конфедерації, поняття не міжнародного, а державного права. Це не союз держав, а єдина союзна держава. У зовнішній сфері суб'єктом міжнародного права стає федерація, а не країни-учасниці, які вже не можуть самостійно виступати в міжнародній відносині. Хоча питання чи зберігають країни-члени федерації міжнародно-правову сутність, чи можуть вони підтримувати міжнародно-правові відносини з іноземними державами, або між собою, чи з союзною державою – визначається союзною конституцією. У внутрішній сфері органи федерації наділяються спільною законодавчою компетенцією і правом розподіляти повноваження між федерацією та її членами. Їх акти мають пряму дію по відношенню до громадян держав-членів федерації, а не шляхом опосередкування їх актами державних органів останніх, як це відбувається в конфедерації<sup>13</sup>.

Деякі риси, притаманні федерації, можна помітити в автономному правопорядку ЄС. Принцип федералізму сформулював відомий французький учений Ф. Кінський, який був активним прихильником створення об'єднаної Європи на засадах федерації. Він визначив принцип автономії (члени федерації є автономними, що фактично означає самоуправління); принцип співробітництва (усередині федерації автономні члени регулюють свої відносини з центром і один з одним за договорами на засадах рівності прав суб'єктів і рівноваги їхніх інтересів); принцип субсидіарності (компетенція всередині федерації розподілена так, що проблеми вирішують на тому рівні, де вони виникають, втручання федеративної влади відбувається лише тоді. Коли виникають питання, що виходять за межі компетенції «нижчих ступенів влади»); принцип участі (усередині федеративної структури справжнього значення набуває демократичне право вирішального голосу окремих громадян, колективів та їхня участь в управлінні, і цей принцип не обмежений лише політичною сферою, а поширюється на економіку і культуру)»<sup>14</sup>. Багато з цих принципів можна зустріти і в праві ЄС (принцип субсидіарності).

Професор М. Марченко, характеризуючи основоположні принципи утворення та функціонування будь-якої федеративної системи, які можна, на думку М.М. Микієвича, поширити й на систему Європейського Союзу, називає такі: добровільність об'єднання держав чи державних утворень у федерацію; рівноправність суб'єктів федеративної системи незалежно від площи їхніх територій, кількості населення, економічного потенціалу тощо; плюралізм та демократизм у

взаємовідносинах суб'єктів федеративної системи між собою і з громадянами; широка можливість громадян активно і безперешкодно брати участь у федеративних і регіональних політичних процесах<sup>15</sup>.

Але про те, що ЄС все ж таки не є федерацією і не відомо чи стане нею, свідчить той факт, що в процесі розробки проекту Конституції для Європи учасники Конвенту за майбутнє Європи все ж таки відхилили саме ті ідеї (загальні вибори Президента ЄС, формування двопалатного парламенту), які б сприяли остаточному наближенню ЄС до федерації<sup>16</sup>. На думку Т. Фадєєва, впровадженню федераційної ідеї в практику ЄС заважає класична юридична доктрина з її пріоритетом національного суверенітету, що підрозуміває неподільність влади на даній території. Цьому федералізм протиставляє визнання «дуалітету суверенітетів» – суверенітетів держав, що об'єднуються, та суверенітету федерації. А національній ідентичності, як основній перешкоді об'єднання Європи, були протиставлені етнокультурне відродження регіонів та європейська ідентичність, належність до європейської цивілізації<sup>17</sup>.

Хоча слід відзначити, що в проекті Конституції та Лісабонському договорі 2007 року є багато рис, які роблять устрій ЄС схожим на федеративний. Так, ЄС має централізовану владу, організація якої дедалі більше відповідає принципу поділу влади; існування дворівневої системи законодавства: на території ЄС дії право ЄС, яке обмежене повноваженнями інститутів і органів Союзу, і разом з тим має пріоритет над правом держав-членів; наявність подвійного громадянства держав-членів і ЄС, щоправда воно має субсидіарний характер; суб'ектом міжнародно-правових відносин виступають як держави-члени, так і ЄС; ЄС має власну валюту і в дуже обмеженому обсязі податки; нарешті, існування властивої для федерації практики поділу компетенції на виключну і спільну. Однак цього також недостатньо, аби визнати Євросоюз федеративним утворенням, оскільки він все ж не має власних повноважень, а діятиме лише в межах повноважень, наданих йому державами-членами з метою вирішення поставлених перед ним Конституцією завад<sup>18</sup>. Це ілюструє той факт, що в сфері зовнішньої політики та безпеки, а також співробітництва в сфері юстиції та внутрішніх справ держави-члени повністю зберігають свої суверенні права.

Єдиної точки зору на природу та статус Європейського Союзу не має навіть серед його держав-членів. Так, Конституційний Суд ФРН зробив вибір на користь того, що ЄС є sui generis утворення і навіть ввів в обіг нове німецьке слово «Staatenverbund», щоб описати Співтовариство. Датський Верховний суд, в свою чергу, розглядає Співтовариство в якості міжнародної організації. Суд ЄС не окреслив своєї позиції з цього питання. Можливо краще назвати ЄС міжнародною організацією особового роду<sup>19</sup>.

Венеціанська Комісія Ради Європи стосовно форми устрою ЄС у 1994 р. заявила, що ЄС «залишається міжнародною організацією наднаціонального характеру, яка, проте, містить в собі певну кількість елементів конфедерації чи федерації»<sup>20</sup>.

М.М. Микієвич також зазначає, що поширена думка, що «ЄС є міжнародною інституцією, яка, з одного боку, виступає як міжнародна організація, аналогічна до інших, а з іншого, виконує наднаціональні (наддержавні) функції, тобто є наднаціональною організацією»<sup>21</sup>.

Ю.М. Юмашев вважає, що ЄС є міжнародною організацією, яка має особливі відносини з державами-членами<sup>22</sup>.

Підбиваючи підсумок, можна зазначити, що на сьогодні немає об'єктивних підстав для будь-яких однобічних категоричних висновків щодо визначення форми устрою ЄС. На нашу думку, незважаючи на притаманні Європейському Союзу федераційні риси, ЄС все ж таки є міжнародною організацією особливого (або наднаціонального) характеру, оскільки, хоча її правопорядок визнано Судом ЄС автономним, він є особливою частиною міжнародного права, отже правова система ЄС значною мірою складається з міжнародно-правових актів, особливо в рамках другої та третьої опор, де держави-члени зберігають свій суверенітет.

1. *Муравйов В.І.* Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). – К.: Академ-Прес, 2002. – С. 100.
2. *Арбузов А.В.* Європейский Союз: международная организация или конфедерация? // Правоведение. – 2005. – № 4. – С. 115.
3. Венская конвенция о праве международных договоров от 1969 г. // [www.un.org](http://www.un.org);
4. Конвенція про правовий статус, привілеї та імунітети міждержавних економічних організацій, що діють в певних галузях співробітництва від 5.12.1980 // [www.un.org](http://www.un.org);
5. *Арбузов А.В.* – Цит. работа.– С. 116–122.
6. *Микієвич М.М.* Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: Монографія. – Львів: Видавничий центр ЛНУ ім. І.Франка, 2005. – С. 75.
7. *Топорнин Б.Н.* Європейская интеграция: правовые проблемы. – М., 1992. – С. 27 – 28.
8. *Королев М.А.* Наднаціональність з точки зоряня міжнародного права // Московський журнал міжнародного права, – 1997. – № 2. – С. 7.
9. *Микієвич М.М.* – Цит. праця. – С. 75.
10. Там само. – С. 75–76.
11. *Яковюк І.В.* Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник академії правових наук України. – 2004. – №3. – С. 122–123.
12. *Селиверстов С.С.* Вопросы соотношения международного и европейского права // Московский журнал международного права. – 2001. – № 1. – С. 213.
13. *Топорнин Б.Н.* Цит. работа. – С. 28.
14. *Микієвич М.М.* Цит. праця. – С. 77.
15. Там само. – С. 77.
16. *Яковюк І.В.* Цит. праця. – С. 120.
17. *Фадеєва Т.М.* Федералистическая модель европейского: концепции и практика // Международная экономика и международные отношения. – 2000. – № 6. – С. 25.
18. *Яковюк І.В.* Цит. праця. – С. 124.
19. *Селиверстов С.С.* Вказ. праця. – С. 223;
20. *Яковюк І.В.* Вказ. праця. – С. 120;
21. *Микієвич М.М.* Цит. работа. – С. 79 – 80.
22. *Топорнин Б. Н.* Цит. работа. – С. 35.