

ВПЛИВ НАДНАЦІОНАЛЬНОСТІ НА СУВЕРЕНІТЕТ ДЕРЖАВ–ЧЛЕНІВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Рассматривается проблема влияния принципа «наднациональности» Евросоюза на суверенитет его государств-членов и проблема распределения компетенции между ЕС и национальными правительствами. Учитывая попытки усиления евроинтеграции путем создания Конституции ЕС, возникла проблема сохранения национального суверенитета государств-членов ЕС.

Ключевые слова: евроинтеграция, наднациональность, суверенитет

Taking into account the attempts of strengthening of the eurointegration by the creation of the EU' Constitution, the problem of saving the national sovereignty of the EU' states-members got up. In this connection the problem of influencing of the EU' principle of the «supernationality» on the sovereignty of its states-members and the problem of distributing of jurisdiction between the EU and national governments are examined.

Key words: eurointegration, supernationality, sovereignty.

Провал ратифікації Конституції для об'єднаної Європи, яка мала ознаменувати якісно новий етап існування Європейського Союзу, провал референдуму в Ірландії стосовно Лісабонського договору 2007 року, який мав доповнити основоположні угоди ЄС та надати йому правового статусу, ще раз показали проблеми у розумінні суті ЄС, різні погляди на його подальший розвиток не тільки в офіційних колах держав-членів, а й серед громадського населення. Не визначення майбутнього Євросоюзу, статусу держав-членів цього об'єднання, загострили дискусії навколо державного суверенітету. Одним з аргументів на користь «поступової втрати» державами-членами свого суверенітету став принцип наднаціональності, який вирізняє ЄС серед існуючих міжнародних організацій.

Дослідженням цього принципу та його відображенням у національному законодавстві держав-членів займалися І.І. Хохлов, М.А. Корольов, М.М. Микієвич, А.В.Сеїдов, І.В. Кравчук, В. Муравйов, Б.Н. Топорнін та інші.

Розвиток євроінтеграції в бік її посилення, особливо зважаючи на спробу запровадження Конституції ЄС та підписання Лісабонського договору, дозволяє побачити наявність стійкої тенденції, з одного боку, щодо послідовного самообмеження держав-членів ЄС у обсязі здійснюваних суверенних прав, а з іншого – набуттям ЄС дедалі більше ознак наддержавного утворення. Аналіз сучасного ста-

ну державного суверенітету держав-членів ЄС дозволяє зробити висновок, що при збереженні формально-юридичного (політико-правової форми) аспекту державного суверенітету одночасно відбувається поступове обмеження матеріальних можливостей його прояву, що виражається в делегуванні державами суверенних прав ЄС¹.

Захисники державного суверенітету та їх опоненти багато в чому спираються на принцип наднаціональності, використовуючи його як аргумент у своїх дискусіях. Розглянемо, що ж уявляє собою цей принцип.

Уважають, що термін «наднаціональність» з'явився як концентрований вираз федералістських устремлінь «батьків» західноєвропейської інтеграції Ж. Моне і Р. Шумана. М.А. Корольов вважає, що наднаціональність виникає тоді, коли утворення отримує можливість зобов'язувати своїми конкретними діями свої держави-члени, не заручаючись їх згодою на це в кожному окремому випадку, тобто набуває по відношенню до них певний об'єм самостійних розпорядчих повноважень².

Фактично ж, на думку Е. Шибаєвої, «питання про наднаціональність міжнародних організацій – це питання про співвідношення суверенітету держав-членів організації з повноваженнями створеного ними внутрішньоорганізаційного механізму». Ступінь делегування прав і повноважень держави органам міжнародної організації є суттю інституту наднаціональності³.

Л. Крам, Д. Дінан та Н. Нугент у своїй книзі вважають, що «наднаціональність передбачає існування політичної влади над чи окрім рівня національної держави, наявність деякої ступені її автономії від національних урядів. А оскільки держави-члени ЄС, створюючи наднаціональний орган, делегували йому повноваження у вирішенні ряду завдань, це створює деякі обмеження суверенітету або влади держав-членів»⁴.

Хоча, делегування державами-членами значної частини суверенних прав Європейському Союзу відбулося з власної волі держав, тобто це був їх суверенний вибір, багато побоювань викликає тенденція щодо постійного розширення кола цих прав, неоднозначне розмежування компетенції ЄС та національних держав.

Чітке врегулювання питань співвідношення компетенції ЄС та його членів особливо актуальне в разі реалізації Європейським Союзом зовнішньополітичної функції. З огляду на це за аналогією із законодавчою компетенцією для Європейського Союзу М.М. Микієвич виділяє чотири види компетенції. Перший вид – виняткова компетенція, яка стосується кола питань, переданих державами-членами об'єднанню. Другий вид – це так звана компетенція конкуруюча, яку здійснюють держави-члени з питань, що не стосуються компетенції об'єднання. Практично, у цій сфері є змога врегулювати такі питання на наддержавному рівні, якщо їх не можна ефективно врегулювати на рівні держав-членів. Третій вид – це паралельна, або спільна, компетенція, коли відносини у певних сферах врегулюють спільно держави-члени, а також на наднаціональному рівні. До четвертого виду компетенції належать питання, які врегулюють на національному рівні⁵.

Інші дослідники виділяють наступні види компетенції:

– виключну – в сферах, які є виключною компетенцією ЄС держави-члени не уповноважені приймати юридично обов'язкові рішення (наприклад, встановлення Єдиного митного тарифу (ст.26 Договору про ЄС), спільна торгівельна політика, врегулювання міжнародних перевезень в середині ЄС (п.1 ст.71 ДЕС), валютна політика (п.5,6 ст.107 ДЕС) та ін.);

– конкуруючу – держави-члени є лише тоді компетентними видавати акти, які б регулювали певні відносини, поки Європейське Співтовариство не видало в цій сфері власні акти, які б остаточно врегулювали цю правову матерію (наприклад, аграрна політика (ст.32 ДЕС), свобода пересування осіб та капіталів, захист навколишнього середовища (ст.174 ДЕС), економічна політика (ст. 99 ДЕС);

– спільну – ЄС і держави-члени можуть одночасно видавати акти. Врегулювання питання, що відносяться до сфери спільної компетенції перевіряється на відповідність як національному праву, так і праву Співтовариства, а в разі виникнення суперечностей пріоритет надається праву ЄС (наприклад, антимонопольне право (ст.81, 82 ДЕС) та регіональна політика (ст.158-162 ДЕС))⁶.

А аналіз проекту Конституції дозволяє визначити такі види компетенції в ЄС: 1) виключну компетенцію: політика конкуренції, монетарна політика, митний союз, спільна торговельна політика, здійснення єдиної європейської системи надання політичного притулку, контроль за спільними кордонами, збереження біологічних ресурсів моря; 2) спільну компетенцію ЄС і держав-членів становлять повноваження в переважній більшості галузей, наприклад, внутрішній ринок, сільське господарство і рибальство, транспорт, енергетика, соціальна політика, захист споживачів та деякі інші; 3) допоміжну компетенцію (охорона здоров'я, освіта, культура, спорт) та 4) негативну компетенцію, тобто дії, котрі заборонені як для країн-членів, так і для ЄС. – вона пов'язана із гарантуванням прав і свобод людини і громадянина⁷.

У випадку врегулювання співвідношень цих видів компетенції кожного разу конкретно враховують національні особливості кожної з держав-членів. Для цього в установчих договорах обумовлено принцип «субсидіарності» діяльності Співтовариства. Нагадаємо, що згідно з частиною 2 статті 5 Договору про заснування ЄС, «у сферах, які не є винятковою компетенцією Співтовариства, воно має право діяти на підставі принципу субсидіарності лише настільки, наскільки поставлене завдання не може бути повною мірою вирішене окремими державами-членами, і тому, зважаючи на його масштаби і результати, буде ліпше виконане Співтовариством».

Проте, з іншого боку, якщо в процесі функціонування європейського Співтовариства «виникає потреба у діях з боку Співтовариства з метою досягнення однієї з цілей Співтовариства і якщо цей договір не надає для цього необхідних повноважень, то Рада на підставі ухваленого рішення, за пропозицією від Комісії та після консультацій з Європейським Парламентом, уживає відповідних заходів» (ст. 308 Договору про заснування ЄС)⁸.

Тобто держава може бути вимушена виконувати рішення, проти прийняття яких вона заперечувала. В цьому і полягає сутність наднаціонального врегулювання. Про таке врегулювання можна говорити, коли одночасно виконуються такі умови:

– рішення приймаються незалежно від держав органами або міждержавними органами, але не одностайно;

– рішення носять обов'язковий характер, мають пріоритет над національними законами і їх вступ у силу не вимагає попередньої ратифікації на національному рівні;

– рішення регулюють права та обов'язки не лише держав, а й їх громадян та юридичних осіб;

– існує ефективна система судового захисту таких рішень і система виконавчого виробництва⁹.

Розглянемо сутність наднаціональності, умови її виникнення та реалізації, яких досить багато. М.А. Корольов зазначає, що найбільш важливі риси наднаціональності містяться в наступному: внутрішнє право наднаціонального об'єднання автоматично стає внутрішньодержавним правом його членів, воно створюється органом, який діє юридично непідлегла державам-членам і приймає обов'язкові для держав рішення незалежно від негативного до них ставлення з боку однієї чи декількох держав, причому відповідні питання повністю або частково виключаються з ведення останніх. Інші ознаки (міжнародні чиновники, які діють в рамках наднаціональних органів в особистій якості, а не як представники будь-якої держави; прийняття рішень більшістю голосів, шляхом пропорційного голосування і без безпосередньої участі зацікавлених країн тощо) він відносить до менш важливих¹⁰.

Український дослідник В. Василенко серед головних ознак наднаціонального об'єднання назвав такі: набуття органами Співтовариств виняткової компетенції у сферах, які визначені в установчих актах і які раніше належали до суверенних прерогатив держав-членів; правоздатність головного представницького органу Співтовариств, у якому держави-члени мають неоднакову кількість голосів, розширювати їхню компетенцію; право органів Співтовариств, що діють у рамках компетенції, зобов'язувати членів без їхньої згоди та всупереч їхній волі шляхом ухвалення обов'язкових рішень більшістю постанов; право органів Співтовариств, що діють у рамках компетенції, від імені Співтовариств укладати з третіми країнами договори, які є обов'язковими для держав-членів; право органів Співтовариств, що діють у рамках компетенції, зобов'язувати та уповноважувати постановами і міжнародними договорами фізичних і юридичних осіб або органи держав-членів безпосередньо, без трансформації цих постанов і міжнародних договорів у внутрішні правопорядки; наділення представницьких органів Співтовариств, тобто органів, що складаються з міжнародних чиновників, повноваженнями ухвалювати обов'язкові для держав-членів постанови, що стосуються суттєвих питань¹¹.

Таким чином, головні ознаки наднаціональності в ЄС можна кратко охарактеризувати як наступні: органи формуються чиновниками згідно з їх особистими якостями, а не через їх належність до держави-члена; механізм прийняття рішень більшістю голосів; юридична обов'язковість актів організації для держав-членів, їх фізичних і юридичних осіб; акти прямої дії.

Якщо ж вважати наднаціональні риси в ЄС загрозою державного суверенітету її членів, то очевидним є те, що причини та умови можливості наднаціональності треба шукати в суверенітеті. Отже суть наднаціональності в тому, що дещо в порядку ієрархічних взаємозв'язків підпорядкування-підпорядкованості розташовується над державами як суверенними одиницями. Тобто наднаціональність може існувати лише в рамках міжнародних утворень, в яких складові елементи (держави) повністю не втратили свого суверенітету¹². В чистому вигляді наднаціональність не можлива, оскільки поки держави-члени організації зберігають свій суверенітет, вони мають право вільного виходу з неї, і лишити державу цього права неможливо, як і відмовитися вони від нього не можуть, навіть включивши відповідні положення в установчий документ, в силу загальноправової презумпції недійсності відмови від потенційної вигоди. Також наднаціональність обумовлює те, що поки держави-члени ЄС не втратять свого суверенітету, про федерацію го-

ворити не доводиться, якщо це відбудеться, то наднаціональність втратить свою сутність.

Тобто нині можна говорити про наднаціональність як про якість політичної системи, яка реалізується у діяльності інститутів ЄС. Оскільки участь держави у міжнародних відносинах вже передбачає певну втрату суверенітету, в основі наднаціональних рішень лежить вихідна колективна згода, що обов'язкова для кожної країни, яка вирішила приймати участь в інтеграційному процесі. При цьому дотримання уніфікованих правил контролюється, а до порушників застосовуються ефективні санкції.

Крім того держави-члени сам пішли на обмеження своїх суверенних прав у зв'язку з членством у ЄС, що знайшло своє відображення у Основних законах та правових актах країн. Так, ідеться про передачу суверенних повноважень (Німеччина), передання федеральних повноважень (Австралія), передання повноважень, що ґрунтуються на конституції (Іспанія), передання прав парламенту щодо ухвалення рішень (Швеція), делегування повноважень, наданих конституцією органам влади (Данія), тимчасове надання повноважень, передбачених конституцією щодо законодавчої, виконавчої та судової влади (Люксембург), надання визначеного повноваження (Бельгія), надання законодавчих, виконавчих та судових повноважень (Нідерланди), обмеження суверенітету (Італія). Конституція Греції (п.2 ст.28) визначає умови надання повноважень міжнародним організаціям, передбачених нею, та обмеження (п.3) національного суверенітету¹³.

Таким чином, ми бачимо, що принцип наднаціональності не зашкоджує державному суверенітету, хоча і значно обмежує його, але лише зі згоди держави, яка сама пішла на такий крок, закріпивши відповідні статті в законодавстві. Можна навпаки говорити про взаємообумовленість існування наднаціональності ЄС та державного суверенітету держав-членів, інакше наднаціональність втрачає сенс або Європейський Союз перейде на якісно новий рівень свого розвитку, коли не буде вже потреби в національних урядах, але до цього ще далеко, зважаючи на протилежну тенденцію до захисту та укріплення свого суверенітету та самостійності.

1. Яковюк І.В. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник академії правових наук України. – 2004. – №3. – С. 123–124. 2. Королев М.А. Наднаціональність с точки зрення міжнародного права // Московский журнал международного права. – 1997. – №2. – С. 5. 3. Микієвич М.М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки: Монографія. – Львів, 2005. – С.80. 4. Хохлов І.І. Наднаціональність в політике Европейского Союза. – М., 2007. – С. 23. 5. Микієвич М.М. Цит. праця. – С. 80–81. 6. Лісученко Є.С. Поділ компетенції між Європейським Співтовариством та державами-членами ЄС // Актуальні аспекти Європейського права в контексті розширення ЄС: наук.-практич. конф. студ., аспірантів, молодих вчених та викладачів, 25 трав. 2004 р.: тези допов. – К., 2004. – С. 21–22. 7. Яковюк І.В. – Цит. праця. – С. 125. 8. Микієвич М.М. Цит. праця. – С. 81. 9. Хохлов І.І. – Цит. праця. – С. 24. 10. Королев М.А. Цит. праця. – С. 8. 11. Микієвич М.М. Цит. праця. – С. 81–82. 12. Королев М.А. Цит. праця. – С. 6. 13. Микієвич М.М. Цит. праця. – С. 97.