
І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук,
доцент, заступник директора НДІ державного
будівництва та місцевого самоврядування
АПрН України з наукової роботи

Прояв наднаціональності в Європейському Союзі

Всупереч побоюванням держав втратити суверенну ідентифікацію внаслідок делегування своїх повноважень наднаціональним організаціям термін «наднаціональний» і засновані на ньому концепції організації влади виникають вже наприкінці ХІХ ст., що пояснюється бажанням урядів використати наддержавні механізми для досягнення певних цілей і завдань держави. Однак своєю популярністю «наднаціональність» має завдячувати її використанню для пояснення правової природи Європейського Союзу і співвідношення останнього з державами-членами ЄС. Саме завдяки європейській інтеграції наднаціональність як правова категорія набула визнання і стала предметом жвавих дискусій серед правознавців і передусім представників науки міжнародного права.

Існує декілька підходів до розуміння наднаціональності, кожен з яких має своїх прибічників. Така різноманітність обумовлена, з одного боку, неясністю і неоднозначністю терміна «наднаціональність» у тих документах, в яких він використо-

ується¹, а з іншого — відмінністю методологічних підходів у процесі її дослідження². Як наслідок погляди науковців коливаються від безумовного визнання і до скептичного ставлення до самого факту існування даного явища. Таким чином хоча протягом останніх десятиліть завдяки ґрунтовним працям як західних³, так і російських авторів⁴

¹ Наприклад, резолюція Європейського конгресу 1948 р., Декларація Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі, Договір про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі, проект Договору про заснування Європейського оборонного співтовариства, проект Договору про заснування Європейського політичного співтовариства.

² Так, С. В. Еришов підкреслює, що більшість дослідників обмежуються вказівкою на наявність наднаціонального елемента в компетенції відповідного інституту ЄС, уникаючи комплексного, системного аналізу того, як такий елемент проявляє себе у правотворчій і правозастосовній діяльності інститутів Союзу. Див: *Еришов С. В.* Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 10. — М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2003. — С. 7.

³ Див.: *Kunz J.* Supranational organs. A. J. I. L. 1952, Vol. № 4, p. 695–698; *Hay P.* Federalism and supranational organizations. Patterns for new legal structures. Univ. of Illinois, 1966, p. 214; *Lindeiner-Wilday K. Von.* La supranationalite en tant que principe de droit. Leyden. 1970. p. 118; *Lasok D., Bridge J. W.* Introduction to the law and institutions of the European Communities. L. 1982; *Petriccione R.* Italy: Supremacy of Community Law over National Law // ELR, 1986, vol. 11. — P. 317–328; *Schermers H. -G.* International institutional law. Vol. 1, Leyden, 1972; *Steiner H. A., Vagts D. F., Koh H. H.* Transnational legal problems. Materials and Text; 1994; *Weiler J.* The Community system: the dual character of Supranationalism // YBEL, 1981. — № 1. — P. 267–281.

⁴ Див.: *Бирюков М. М.* Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход: Дис... д-ра юрид. наук: 12. 00. 10. — М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. — С. 135–176; *Еришов С. В.* Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов. — 163 с.; *Энтин М. Л.* Международные организации и проблема наднациональности // Мировая экономика и международные отношения. — 1988. — № 9; *Королев М. А.* Наднациональность с точки зрения международного права. — С. 3–20; *Муравьев В. И.* Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права Европейских сообществ // Вестник Казанского университета. Международные отношения и международное право. — 1979. — № 8. — С. 84–90; *Толстухин А. Э.* Правовая природа Европейского Союза: Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 10. — М.: МГИМО МИД РФ, 1997. — С. 136–144; *Фещенко А. С.* Явление наднациональности в деятельности международных органов // Советский ежегодник международного права. — 1987. — М., 1988. — С. 159–171; *Четвериков А. О.* Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12. 00. 02. — М.: МГЮА, 1999. — С. 43–46; *Шибалева Е. А.* К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. — 1992. — № 4. — С. 81–93.

вдалося досягнути певного результату у вирішенні цього складного теоретичного питання, однак досі не сформульовано чіткої і загально визнаної теорії наднаціональності.

Якщо протягом останніх десятиліть у серйозних наукових дослідженнях заперечення факту існування такого політико-правового явища, як наднаціональна (наддержавна) організація влади, майже не зустрічається¹, то суперечки щодо її змісту і ознак, а також правомірності визначення тієї або іншої міжнародної організації як наднаціональної лише загострюються.

Переліки характерних рис наднаціональної організації влади, які наводяться в дослідженнях згаданих авторів, виглядають доволі відмінними як за кількістю, так і за своєю значущістю. Так, при її характеристиці вказують на такі риси: держави-члени добровільно делегують наднаціональній організації суверенні права і наділяють відповідною компетенцією для їх реалізації; інтереси наднаціональної організації далеко не в усьому можуть збігатися з інтересами держав-членів, а тому в своїй діяльності вона виходить з власних пріоритетів, в яких відображаються цілі та завдання утвореного союзу; рішення в такій організації можуть прийматися не одностайно, а більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи організації мають формуватися з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка висунула їхню кандидатуру; право такої організації створюється органами, які юридично не підконтрольні державам-членам, має пріоритет перед національним правом, діє на всій території наднаціональної організації і є юридично обов'язковим для усіх суб'єктів національного права; окремі доволі важливі сфери правового регулювання повністю або частково (конкуруюча компетенція) виключені з ведення національних урядів; здатність організації втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Зрозуміло, що далеко не будь-яка наддержавна організація має весь спектр перелічених ознак, як і одна й та сама організація на

¹ Див.: Юмашев Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорни-на. – М.: ИГП РАН, 1992. – С. 36; Международное право в современном мире. – М.: Международные отношения, 1991. – С. 8.

різних етапах свого розвитку може характеризуватися різним їх обсягом. Це, однак, зовсім не свідчить про відсутність наднаціональності як явища, якщо в питаннях організації та функціонування наддержавного об'єднання простежується наднаціональний зміст. Саме тому обговорювати в цьому випадку доцільно не стільки факт існування наднаціональної організації влади як такої, скільки ступінь її прояву, особливості її взаємовідносин з державами, які її утворили.

Ще один момент, на якому обов'язково слід робити наголос при розгляді піднятого питання, стосується співвідношення наднаціональної організації та держав-членів. Підкреслимо, організація може бути визнана наднаціональною (наддержавною) лише за умови збереження її членами статусу суверенних держав. В іншому разі означена характеристика організації втрачає будь-який сенс.

У сучасному світі існує декілька міждержавних утворень, яким тією чи іншою мірою властива певна сукупність рис, що відображають сутність наднаціональності¹. Проте з-поміж них традиційно виділяють Європейський Союз (Європейські співтовариства) як інтеграційне об'єднання, яке є найбільш яскравим та беззаперечним прикладом наднаціональної організації. Тому не дивно, що та частина дослідників, яка намагається розкрити зміст наднаціональності емпіричним шляхом, вдається до аналізу саме тих специфічних особливостей, які притаманні Євросоюзу як наддержавному утворенню. Безумовно, сформульоване таким шляхом визначення наднаціональності буде стосуватися передусім Європейського Союзу. Проте, оскільки на даному етапі інші міждержавні об'єднання наднаціонального характеру, наприклад союз Росії з Білорусією або ініційований Російською Федерацією Єдиний економічний простір, значною мірою запозичують форми і механізми ЄС, можна передбачити, що сучасна юридична наука заради пристосування до стрімких змін державно-правового розвитку буде змушена більш широко використовувати понятійний апарат, що склався в результаті організації та функціонування саме Європейського Союзу, для розкриття змісту наднаціональної організації влади як такої.

¹ Так, якщо ООН пов'язують з «глобальною наднаціональністю», то ЄС буде прикладом «регіональної наднаціональності».

Аналіз чинних установчих договорів ЄС та Договору, яким запроваджується Конституція для Європи¹, дозволяє достатньо повно розкрити співвідношення державного суверенітету і наднаціональності, прояв останньої в правовій природі Союзу, а також у компетенції структурних елементів інституційної системи Союзу, в правотворчому та правозастосовному процесах, у здійсненні правосуддя. Проведений аналіз дозволяє сформулювати певні висновки.

Наднаціональними (наддержавними) організаціями на сьогодні повинні бути визнані як ЄС, так і Європейські співтовариства. Створення Європейського Союзу, який у процесі розвитку набув багатьох ознак і властивостей федеративної держави, насправді не привело до створення нової супердержави і найближчим часом не завершиться цим. Відтак функціонування ЄС передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки наднаціональна влада Союзу, як вже зазначалося, може існувати над державами лише за умови збереження існування самих держав з усіма притаманними їм атрибутами².

В Європейському Союзі має місце добровільна відмова держав-членів від здійснення певної частини суверенних прав на

¹ Хоча ратифікація Договору і зупинена, його можна і потрібно аналізувати під час дослідження правової природи Європейського Союзу, а також тенденцій його розвитку в подальшому.

² Винятком з цього правила можна вважати СРСР, республіки у складі якого формально визнавалися суверенними державами: «Союз РСР – це союзна держава, в якій вперше в історії людства суверенітет цілого (федерації) поєднується з суверенітетом його частин (суб'єктів федерації) – союзних радянських республік. Союзні республіки – це суверенні радянські соціалістичні держави, які об'єдналися з метою здійснення взаємодопомоги в економічному, політичному напрямку і оборони в союзню державу – СРСР». Див.: *Кравчук С. С.* Государственный строй // БСЭ: В 51 т. / Редкол. Б. А. Введенский (глав. ред.). – 2-е изд. – М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1957. – Т. 50 (СССР). – С. 9. Аналогічне тлумачення союзних республік як суверенних держав зберігалось до кінця існування СРСР. Див., наприклад: *Політичний словник / За ред. В. К. Врублевського, А. В. Кудрицького, В. М. Мазура, А. В. Мяловицького.* – 3-є вид. – К.: Гол. ред. Української Радянської енциклопедії, 1982. – С. 514, 605. Фактично суверенний статус союзних республік (мова йде про членство в ООН України і Білорусії) підтверджувало також їхнє членство в ООН (як відомо, до складу цієї організації входять виключно суверенні національні держави (статті 3, 4 Статуту ООН).

користь наднаціональної організації. Прийнято вважати, що через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні Союзу делегованих йому суверенних прав відкриваються принципово нові можливості для більш ефективного функціонування держав-членів ЄС. Саме тому правомірно зробити висновок про те, що внаслідок входження до Союзу суверенітет держав-членів не принижується, а навпаки, держави внаслідок його колективного здійснення отримують право і реальну можливість суттєво розширити сферу своєї діяльності за межами територіального верховенства. Крім того, слід наголосити на тому, що передача державою окремих суверенних прав, яким, як відомо, не властива така ознака, як невідчужуваність¹, не може тлумачитися як обмеження суверенітету в цілому.

Держави-члени ЄС делегують інтеграційним органам Союзу широке коло повноважень у законодавчій та судовій сферах. Окрім цього, Європейський Союз наділений державами-членами правом розширювати межі своєї компетенції. Більше того, за мовчазної згоди національних урядів Союз завдяки діяльності Суду Європейських співтовариств має здатність фактично розширювати свою компетенцію за межі, визначені установчими договорами, керуючись доктриною повноважень, існування яких припускається.

Інтеграційне право ЄС не є функціональним додатком ані міжнародного, ані національного права. Це самостійна правова система, яка також має наднаціональний характер². Про наднаціональний характер права ЄС свідчить таке:

- європейське право створюється наднаціональними інститутами, які юридично не підконтрольні державам-членам. Важливо зазначити, що інститути ЄС здатні приймати обов'язкові для держав-членів рішення, навіть тоді, коли одна або декілька держав-членів негативно ставляться до такого рішення;

- окремі важливі питання повністю (виключна конкуренція наднаціональної організації) або частково (конкуруюча компетенція) виведені з-під ведення держав-членів;

¹ Див.: Цвік М. В. Загальне вчення про державу // Загальна теорія держави і права: Підручник / М. В. Цвік, В. Д. Ткаченко, Л. Л. Богачева та ін.; За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 41.

² Див.: Еришов С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов. – С. 8–9.

- право ЄС автоматично застосовується до суб'єктів національного права держав-членів.

Про наднаціональний характер ЄС свідчить наявність механізму стримувань і противаг¹, специфіка якого полягає в існуванні органів та інститутів влади², що утворюють цілісну інституційну структуру, що характеризується системністю наднаціонального змісту³. Стабільність цієї системи забезпечується додатковими, порівняно з існуючими в державах-членах, зв'язками між гілками влади шляхом перенесення деяких функцій кожної з гілок на інститути (органи) іншої.

Важливе значення для визначення Євросоюзу як наднаціональної організації має наявність у Союзу права приймати рішення кваліфікованою більшістю голосів. Як вже зазначалося, прийняті в такому разі рішення можуть не збігатися з волевиявленням окремих держав-членів.

Нарешті, Європейському Союзу властива ще одна важлива ознака наднаціональної організації: чиновники Союзу виступають і діють від його імені та в його інтересах. Хоча члени Комісії призначаються за загальною згодою урядів держав-членів, однак як єврочиновники вони не можуть представляти і/або захищати інтереси тієї держави, громадянином якої вони є і яка висунула їх кандидатуру. Більше того, членам Комісії при здійсненні своїх повноважень прямо забороняється звертатися із запитом і отримувати інструкції від урядів або інших органів держав-членів, як державам-членам заборонено будь-яким чином впливати на позицію членів Комісії⁴. Порівняно з Маастрихтським договором Ніццький договір ще більше посилив незалежність єврокомісарів,

¹ Яковюк І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституційній системі Європейського Союзу: постановка питання // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – 2003. – Вип. 5. – С. 17-27.

² Прийнято вважати, що в своїй сукупності вони утворюють п'ять гілок влади: законодавчу, виконавчу, судову, наглядову та координаційно-спрямовуючу.

³ Разом з тим, це не означає, що всі органи ЄС мають наднаціональний характер.

⁴ Договір о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 657.

передбачивши, що висунення і подальше призначення членів Комісії здійснюється не національними урядами за загальною згодою, а кваліфікованою більшістю Ради. При цьому вони стають незалежними як від урядів своєї держави, так і від самої Ради, яка не може призупинити або припинити їх повноваження.

У наукових дослідженнях, присвячених Європейському Союзу, справедливо зазначається, що названі ознаки певною мірою проявляються в правовій природі й інших наднаціональних організацій (наприклад, ООН, ВТО або Рада Європи). Це в свою чергу породжує проблему виокремлення ЄС з-поміж інших наднаціональних організацій. У літературі можна зустріти різні підходи стосовно підстав для такого виокремлення¹. Не заперечуючи їх, хотілось би, разом з тим, наголосити, що ступінь наднаціональності ЄС обумовлюється передусім обсягом і видом делегованих Союзу суверенних прав; існуванням Європейського парламенту, що обирається безпосередньо громадянами ЄС; наявністю в ЄС права самостійно розширювати межі своєї компетенції; постійним розширенням процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів; верховенством права ЄС стосовно права держав-членів. Лише при аналізі сукупності всіх цих факторів можна зробити висновок про ступінь наднаціональності певної організації.

Визначення Європейського Союзу як наднаціональної організації було б неповним і не об'єктивним, якщо не вказати на той факт, що наднаціональність ЄС чітко простежується лише в рамках першої опори (соціально-економічна сфера), тоді як у межах другої (проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки) і третьої опор (співпраця у кримінально-правовій сфері) домінує міждержавна форма співробітництва. Ця обставина безумовно ускладнює питання щодо характеристики Європейського Союзу і чіткого визначення його правової природи, а також обумовлює актуальність продовження її дослідження.

¹ Наприклад: Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект). – С. 45.