

І. В. Яковюк, кандидат юридичних наук,
доцент. Національна юридична академія
України імені Ярослава Мудрого

Європейський Союз крізь призму міжнародної організації

Будь-який етнополітичний організм, що прагне самозбереження, самовідтворення і саморозвитку, прагне і до створення власної державності як засобу реалізації цих завдань та виконання функцій, необхідних для повноцінної життєдіяльності організму. При цьому відповідно до принципу самовизначення націй внутрішні умови і сили є визначальними факторами для розвитку суспільства, тоді як зовнішні чинники — лише такими, що здатні загальмувати або прискорити цей процес.

Як відомо, активізація міжнародного і регіонально економічного обороту, розвиток технічного прогресу, транспорту і зв'язку, що ведуть до зростання взаємозалежності і співпраці країн в економічній сфері, необхідність забезпечення миру як умови сталого розвитку, з одного боку, і поява на рівні національних урядів переконання в необхідності та вигідності співробітництва країн у певних сферах та здатності до досягнення угод щодо мети та принципів функціонування організації — з другого, стають у другій половині XIX ст. відповідно тими об'єктивними і суб'єктивними факторами, які обумовлюють необхідність створення міжнародних організацій як дієвої форми вирішення завдань, що постають перед державами. Якщо спочатку процес їх розвитку був досить повіль-

ним, охоплюючи сфери, не пов'язані з найбільш важливими для держави питаннями, то після Першої і особливо після Другої світових війн, коли виникли необхідні умови для активної міжнародної співпраці, цей процес набув стрімкого розвитку¹. Держави-члени почали розглядати міжнародні організації як інструмент, покликаний допомогти їм у досягненні цілей власної політики в окремих сферах суспільного життя. Отже, за своїм функціональним призначенням міжнародні організації починають виступати дієвим механізмом співробітництва країн.

Сприйняттю урядами міжнародних організацій як найважливішого інституту міжнародних відносин сприяв той факт, що як набуття членства, так і вихід держави зі складу організації є добровільним, — важлива умова збереження державного суверенітету. Згідно з конституційним принципом державного суверенітету міжнародне право і створені на його основі організації не можуть суттєво обмежувати суверенітет держави, зокрема шляхом створення наддержавних організацій влади. Так, ще І. Кант попереджав, що спроба прищепити державу до іншої держави, як начебто та є паростком, означає припинити її існування і перетворити на предмет купівлі-продажу. Замість того він пропонував створення своєрідної міжнародної федерації, яка «не має на меті отримати якусь владу, подібну до влади держави, але покликана тільки для підтримання і збереження свободи кожної держави в самій собі, поряд зі свободою інших держав, що входять у федерацію»². Схожою була позиція й перших ініціаторів європейських об'єднавчих процесів, зокрема Іржи Подебрада, у проекті якого передбачало-

¹Первісно такі організації характеризувалися як міжнародні (адміністративні) союзи. Це були спеціальні постійні об'єднання держав на основі міжнародних багатосторонніх договорів. Завданням цих союзів було здійснення інформаційного обміну, виконання деяких науково-дослідних робіт, а також певних адміністративних функцій (див.: Большая советская энциклопедия / Гл. ред. О. Ю. Шмидт. — М.: ОГИЗ РСФСР, 1938. — Т. 38. — С. 650). Уперше термін «міжнародна міжурядова організація» був запроваджений лише у 1940 р. у Статуті Міжнародного інституту уніфікації (див.: Международное право: Учеб. для вузов / Отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. — М.: Изд-во НОРМА, 2001. — С. 309).

²Див.: Стрежнева М. В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов: Научный доклад. Вып. 101. Моск. общ. науч. фонд. — М.: ООО «Изд. Центр науч. и учеб. программ», 1999. — С. 51.

ся створення союзу рівноправних держав, а не федерації в її сучасному державно-правовому розумінні¹. За створення конфедеративного, а не наднаціонального союзу виступали свого часу і герцог де Сюлі та Е. Крюссе.

З урахуванням вимог принципу державного суверенітету в процесі розвитку міжнародних організацій були вироблені достатньо дійові гарантії запобігання їх пануванню або надмірному втручання в життєдіяльність держав-членів, до яких, на думку В. Маровецького, слід віднести²:

по-перше, запровадження процедури одноставного голосування при прийнятті рішень. Погодившись на певний відступ від цього правила у другій половині ХХ ст., держави-члени натомість запровадили процедуру голосування кваліфікованою більшістю голосів. У цілому діє правило: вимоги до процедури голосування стають більш жорсткими одночасно із зростанням значення рішень, які приймаються, та їх юридичних наслідків;

по-друге, обмеження значущості рішень шляхом надання їм характеру рекомендацій, що юридично не зобов'язують держави. Даний засіб використовується, якщо ризик ухвалення неприйнятних для держав-членів рішень не усувається процедурою голосування або у випадку прийняття одноособових рішень адміністративними органами³;

по-третє, позбавлення міжнародної організації матеріальних і людських ресурсів, які б дозволили їй самостійно приймати рішення та їх виконувати, а також апарату примусу, який би вона могла застосувати щодо держав-членів для забезпечення виконання своїх рішень;

по-четверте, обмежена порівняно з державою правосуб'єктність міжнародної організації — вона має вторинний і функціональний характер⁴.

¹ *Корецький В. М.* Проект Иржи Подебрата об образовании мира и современность // *Корецький В. М.* Избр. тр. / Редкол. В. Н. Денисов (гл. ред.) и др. — К., 1989. — С. 399, 404.

² *Моравецкий В.* Функции международной организации: Пер. с пол. / Под ред. и вступ. ст. Г. И. Морозова. — М.: Прогресс, 1976. — С. 60–69.

³ Набуваючи характеру рекомендацій, такі рішення разом з тим не позбавлені певної моральної, політичної і навіть юридичної сили.

⁴ *Международное право.* — С. 310–312.

Аналіз історії державно-правового розвитку європейських країн переконливо доводить, що на усіх історичних етапах проявляються дві тенденції, що суперечать одна одній: з одного боку — це боротьба народів, що не мають власної держави, за здобуття самостійності і суверенітету¹, а з другого — прагнення до об'єднання політичних, економічних і соціальних організмів — у середині ХХ ст. цю тенденцію почали визначати через категорію «інтеграція». І хоча державотворення в Європі обумовлювалося обома процесами², саме європейську інтеграцію абсолютно справедливо визнано знаковим явищем другої половини ХХ — початку ХХІ століття.

Термін «європейська інтеграція», щодо змісту якого точаться гострі дискусії³, з самого початку використовувався для позначення двох взаємопов'язаних, але водночас дещо відмінних за змістом процесів: з одного боку, він передбачає зміцнення традиційної співпраці держав, тобто поживлення міждержавних контактів у політичній, економічній та культурній сферах, усунення бар'єрів на шляху руху капіталів і робочої сили та надання такій співпраці усталених інституційних форм, а з другого — він пов'язаний з процесом, зміст якого також формально полягає в активізації міжнародної співпраці, але принципово відрізняється від попереднього за метою і результатами, оскільки передбачає створення наддержавної організації, якій держави-члени делегують окремі суверенні права. Якщо в рамках першого, широкого

¹ Особливо наочно ця тенденція проявила себе в ХХ ст., коли «етнічний ренесанс» охопив не лише Європу, але й увесь світ. Так, якщо на початку століття існувало 55 держав, то після Першої світової війни вже 71, а після Другої — 141, а в середині 90-х років — 192 (184 — члени ООН) (див.: *Римаренко Ю. І.* Етнодержавознавство. Теоретико-методологічні засади / Римаренко Ю. І., Шкляр Л. Є., Римаренко С. Ю. — К.: Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. — С. 173–174.

² Показово, що подекуди процеси інтеграції та дезінтеграції протікали паралельно і навіть накладалися. Так, республіки, які виборювали незалежність у процесі розпаду колишніх соціалістичних федерацій, одночасно декларували прагнення увійти до складу наднаціонального Європейського Союзу.

³ Частково ця ситуація обумовлена тим, що тривалий час у дослідників не було іншого предмета для дослідження процесу інтеграції, окрім Європейських співтовариств (див.: *Стрежнева М. В.* ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов. — С. 38–58).

підходу інтеграція не відрізняється за змістом від міжнародної співпраці в її традиційному розумінні, то в межах вузького підходу зміст цих процесів є дещо відмінним. Таким чином, обговорюючи євроінтеграцію, завжди слід окреслювати, який зміст вкладається в це поняття, аби уникнути непорозуміння. Порушення цієї вимоги є однією з підстав плутанини під час вирішення питання стосовно правової природи Європейського Союзу.

Отже, інтеграційна модель об'єднання, що полягає у створенні певної політичної спільноти, може передбачати спільність як між державами, так і між державами і їх народами. Якщо перший варіант веде до створення в Європі регіональних співтовариств як спільнот безпеки, що оформлюється у вигляді таких міжнародних міжурядових організацій, як Рада Європи та ОБСЄ, то друга модель передбачає, що правила соціальної інтеграції поширюються як на внутрішню, так і на зовнішню сфери¹. Результатом реалізації останньої моделі стали Європейські співтовариства.

Слід зазначити, що вибір конкретної моделі інтеграції здійснюється на основі всебічного і перспективного розрахунку вигід та збитків економічного, політичного та соціального характеру. Відповідно залежно від проголошеної мети і завдань, спрямованих на її реалізацію, процес інтеграції може відбуватися у різних формах. При цьому головним фактором, який впливає на вибір моделі та інституційної структури інтеграційного об'єднання, є ставлення держави до проблеми реалізації державного суверенітету². У цьому плані вирішального значення для розбудови наднаціонального об'єднання набуває позитивна відповідь на низку питань, а саме: чи існує на рівні уряду і суспільства готовність поступитися часткою суверенітету на користь наддержавної структури і які саме суверенні права вони готові їй делегувати;

¹ Стрежнева М. В. ЕС и СНГ: сравнительный анализ институтов. – С. 38–58.

² Однією з причин відмови від об'єднання Європи на основі федералістської концепції інтеграції стала відданість багатьох представників національних урядів ідеї державного суверенітету, а відтак неприпустимість ущемлення державного суверенітету шляхом створення наднаціональних утворень (див.: Фрунза Л. В. Социодинамика государственного устройства и проблемы государственного суверенитета (теоретико-правовой анализ): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – СПб., 2003. – С. 136).

чи передбачений дієвий контроль за функціонуванням інтеграційного об'єднання і чи зможуть національні уряди не допустити самостійного розширення своїх повноважень наддержавними структурами; чи зберігатимуть держави-члени право вільного виходу з такого об'єднання; чи володітимуть вони правом вето щодо рішень союзу, зокрема його розширення; чи передбачено одностайне голосування з принципів питань. У разі негативних відповідей обирається міжнародна організація як форма інтеграційної розвитку.

Слід зазначити, що особливістю об'єднувачого процесу в Європі є те, що на початку 50-х років ХХ ст. фактично одночасно було дано старт як міждержавній міжурядовій формі інтеграції в рамках Ради Європи (згодом — Організації Варшавського Договору та Ради економічної взаємодопомоги¹), так і започаткуванню наднаціональних за своїм характером Європейським співтовариствам. При цьому переважна більшість як західних авторів, так і науковців країн соціалістичного табору характеризували об'єднувачий процес у рамках Європейських співтовариств як такий, що з самого початку вийшов за межі моделі міжнародної міжурядової організації.

Безумовно, Європейським співтовариствам, а згодом і Європейському Союзу властиві традиційні риси міжнародної міжурядової організації. Так, Європейські співтовариства були засновані на принципі суверенної рівності держав-членів; вони створювалися і функціонують на основі установчих договорів як спеціального різновиду міжнародних договорів; їх правоздатність спочатку мала переважно функціональний характер; вони є постійно діючим об'єднанням, про що свідчить стабільність структури і система постійних органів; держави-члени пов'язані резолюціями органів у межах їх компетенції відповідно до запровадженої юридичної сили цих резолюцій; як юридична особа ЄС володіє необхідним комплексом прав і обов'язків; їм властиві

¹ Як відомо, країни соціалістичного табору стояли на позиції розбудови інтеграційного об'єднання в рамках класичної міжнародної міжурядової організації, тоді як ідея створення наднаціональної спільноти (наддержавного федералізму) була відкинута як неприйнятна (див.: Моравецкий В. Функции международной организации. – С. 39).

привілеї та імунітети¹. Все це дає підстави багатьом представникам науки міжнародного права відносити Євросоюз до регіональних² чи субрегіональних міжнародних організацій³ або характеризувати ЄС як міжнародну організацію інтеграції⁴. Разом з тим окремі автори вимушені визнати, що хоча Євросоюзу і властиві ознаки міжнародної організації, водночас йому притаманні властивості, які не вписуються в уявлення про неї. Не бажаючи визнати факт того, що ЄС є чимось іншим, аніж міжнародна організація, вони як компроміс пропонують визнати Союз міжнародною організацією наднаціонального характеру⁵.

Однак спробу втиснути ЄС у рамки міжнародної організації шляхом віднесення його до специфічного різновиду організацій слід визнати неприйнятною. Адже після заснування Ради Європи ідея створення Європейських співтовариств як ще однієї регіональної міжнародної міжурядової організації виглядала б як мінімум нелогічною. Крім того, при визначенні правової природи ЄС обов'язково слід брати до уваги позицію її засновників, а у Декларації Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугіл-

¹ Международное право. – С. 313; *Тимченко Л. Д.* Международное право: Учебник. – Харьков: Консум: Ун-т внутр. дел, 1999. – С. 182.

² *Henkin L., Pugh R.C., Schachter O., Smit H.* International Law. Cases and Materials. St. Paul, 1993. P. 1499; *Шпенлер Х.-А.* Международные организации: Справочник: Пер. с нем. – М.: Междунар. отношения, 1995. – С. 151–167; *Вин же.* Международные экономические организации: Справочник: Пер. с нем. – М.: Междунар. отношения, 1997. – С. 201–208; *Европейское право: Учебник / Под общ. ред. Л. М. Энтина.* – М.: НОРМА, 2002. – С. X.

³ *Капустин А. Я.* Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 36.

⁴ *Carrion A. J. R.* Lecciones de Derecho internacional publico. Madrid, 1994. P. 63-64; *Velasco de M. D.* Las organizaciones internacionales. Madrid, 1996. P. 46-47; *Medina M.* La Comunidad Europea y sus principios constitucionales. Madrid, 1974. P. 111; *Капустин А. Я.* Европейский Союз: интеграция и право. – С. 20, 23; *Бирюков П. Н.* Международное право: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юрист, 2006. – С. 360.

⁵ *Schermers H.G.* International institutional law. Rockville, 1980. P. 27-33; *Buergenthal Th., Maier N.G.* Public International Law. St. Paul, 1990. P. 51; *Steiner A.J., Vagis D.F., Koh N.H.* Transnational legal problems. N.Y., 1994. P. 1082; *Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов.* – М.: Юрид. лит., 1999. – С. 191; *Лукашук И. И.* Международное право. Особенная часть: Учебник. – М.: БЕК, 1997. – С. 96; *Ушаков Н. А.* Проблемы теории международного права. – М.: Наука, 1988. – С. 128; та ін.

ля та сталі, яка дала старт процесу створення Європейських співтовариств, чітко і однозначно зазначалося:

– через об'єднання базових виробництв та створення нового органу управління, рішення якого зобов'язуватимуть Францію, Німеччину та інші держави-члени, ця пропозиція стане першим конкретним кроком на шляху до створення європейської федерації¹;

– головним завданням є створення над державами наднаціональної влади, яка є вираженням солідарності між державами, в якій відбувається часткове злиття їхніх національних суверенітетів. При цьому наднаціональна влада буде незалежною при прийнятті рішень як від держав, так і приватних інтересів².

Саме тому, хоча елементи моделі міжурядового співробітництва на сьогодні досить активно використовуються в рамках організації та функціонування ЄС (наприклад, діяльність Ради та Європейської ради, Шенгенські угоди), однак на момент створення Європейських співтовариств сама модель як основа інтеграційного об'єднання була відкинута їх засновниками через її обмежені можливості в процесі формування та реалізації спільних інтересів держав-членів.

Безумовно, Європейському Союзу властиві ознаки, які дозволяють кваліфікувати його як наднаціональну організацію³, але організацію, яка не є міжнародною в її класичному розумінні. Аналіз організації та механізму функціонування дозволяє виокремити в Європейському Союзі риси, які зовсім не властиві міжнародній міжурядовій організації:

– у ЄС створено єдиний правовий простір, цілісність якого досягається завдяки принципам верховенства та прямої дії права ЄС. При цьому важливо відзначити, що європейське право, яке являє собою самостійну правову систему, створюється наднаціо-

¹ Декларація міністра закордонних справ Франції Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі від 9 травня 1950 р. // *Посельський В.* Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 158.

² Цит. за: *Lindeiner-Wildau K. Von.* La supranationalite en tant que principe de droit. Leyden. 1970. P. 39.

³ *Сало В. І.* Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 / Сало Володимир Ігорович. – Х., 2008. – С. 70-72.

нальними органами, що юридично не підконтрольні державам-членам. Воно може автоматично застосовуватися до суб'єктів національного права держав-членів;

– існування дворівневої системи законодавства: на території Союзу діє право ЄС, яке має пріоритет над національним правом, та право держав-членів;

– у межах ЄС має місце перерозподіл на користь наднаціональної організації певної частини суверенних прав. При цьому окремі питання повністю (виключна компетенція ЄС) або частково (конкуруюча компетенція) виведені з-під відання держав-членів. Разом з тим функціональна передача державою окремих суверенних прав не означає суверенітету в цілому;

– Євросоюз фактично здатний самостійно розширювати межі своєї компетенції без внесення поправок в установчі договори;

– у ЄС створено дуальну організацію влади, яка складається з системи інститутів і органів ЄС, що в цілому відповідає принципу поділу влади¹, і системи вищих органів державної влади держав-членів;

– наявність Європейського парламенту, який формується шляхом проведення загальних прямих виборів у державах-членах ЄС; його функції поступово наближаються до функцій класичного парламенту;

– з питань, що визначені установчими договорами, рішення в ЄС можуть прийматися кваліфікованою більшістю голосів. Як наслідок деякі рішення можуть не збігатися з волевиявленням окремих держав-членів, що не звільняє держави від обов'язку їх виконувати;

– запровадження подвійного громадянства — держав-членів і Союзу. Громадянство ЄС має субсидіарний характер;

– Союз має власну валюту (євро)²;

– формування бюджету відбувається переважно прямим шляхом. Як наслідок бюджет ЄС виведено з-під контролю національних парламентів, а Союз отримав певну фінансову автономію.

¹ Інститути і органи Союзу утворюють цілісну інституційну структуру, що в цілому характеризується системністю наднаціонального змісту. В організації влади ЄС прийнято виділяти законодавчу, виконавчу, судову, наглядову та координаційно-спрямовуючу гілки влади.

² Щоправда, євро є валютою не усіх держав-членів ЄС.

Виходячи із зазначеного, цілком слушною є думка Д. Штрассера, що Європейські співтовариства не є міжнародними організаціями. «Відносини між державами-членами зовсім відмінні від тих, які мають місце між членами традиційних міжнародних організацій. Ці відмінності очевидні в різних сферах: повноваження, надані Співтовариствам, діяльність їх інститутів, особливо існування Комісії поряд з Радою і Парламентом, що обирається безпосередньо, примат права Співтовариства над національним правом і метод фінансування бюджетів. Фактично Співтовариства являють собою політичну структуру, яка підноситься (superimposed) у певних сферах над структурами держав, що створили їх. Ця суперструктура функціонує шляхом тонкого процесу балансування між державами-членами та інститутами Співтовариства»¹.

¹ *Strasser D. The Finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities. Luxembourg. EUR-OP, 1992. P. 13.*