

## ЗАСТОСУВАННЯ ДЕЯКИХ КОНЦЕПТУАЛЬНИХ ЗАСАД ФЕДЕРАЛІЗМУ У ПРАВОВОМУ ВИЗНАЧЕННІ КОМПЕТЕНЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (ДО ПОСТАНОВКИ ПРОБЛЕМИ)

Європейський вимір зовнішньої політики України, входження нашої держави у європейський правовий простір, підписання та ратифікація Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі Угода про асоціацію) від 16.09.2014 р. [1] ставлять перед сучасною наукою і практикою важливі завдання всебічного вивчення природи та функціонування інтеграційного об'єднання, правова система якого здійснює значний вплив на удосконалення вітчизняного права [2; с. 9].

Визначення особливостей політико-правової природи Європейсько-го Союзу перебуває у фокусі майже усіх досліджень, які так чи інакше стосуються діяльності цього складного утворення. Концентрація уваги на тих чи інших елементах його природи, дозволяє виокремити особливі риси правового регулювання різноманітних соціальних процесів, учасниками яких є різноманітні суб'єкти права ЄС, а також встановити специфіку взаємин Союзу і держав, що співпрацюють із ним.

Федералістичні начала в системі урядування у рамках ЄС та закріплені на правовому рівні механізми реалізації компетенції Союзу утворюють важливе підґрунтя сучасної європейської інтеграції. Запозичення концептуальних принципів такого врядування із практики демократичних федеративних держав та поєднання їх із традиційними для міжнародного права формами співробітництва, дає можливість розвивати та застосовувати дієві методи досягнення загальносоюзних цілей, стрижнем яких виступають цінності Європейського Союзу, та використовувати ефективні механізми захисту суверенітету держав-членів.

Тому звернення до аналізу таких засад не втрачає актуальності. Одночасно, слід зауважити, що європейська інтеграція, і, зокрема співпраця держав у ЄС – це не певний набір вивірених шаблонів, засновницею яких була Західна Європа, а жива рухлива субстанція, яка постійно розвива-

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права Національного університету імені Ярослава Мудрого

ється і удосконалюється. Що у свою чергу створює основу для подальших наукових досліджень у цій царині.

Проблема правової природи Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу була предметом дослідження численних зарубіжних та вітчизняних науковців: Л. Азоуле, М. Арах, М. М. Бірюков, Н. Блокер, Дж. Б'юкенен, П. Б'юмон, С. Візеріл, І. А. Грицяк, В. Делла Сала, А. Дешвуд, Д. Елазар, М. Л. Ентіна, І. Зайдль-Хохенвельдерн, Дж. Зіммерман, Н. Каталано, П. Кінг, В. С. Коваль, Б. М. Лазарєв, С. Лейкофф, П. Ф. Мартиненко, В. І. Муравйов, М. М. Микієвич, Д. Сіджанські, К. В. Смирнова, Р. Стівенс, О. Е. Толстухін, Д. Уайет, П. Хей, Т. Хьюеглін, А. О. Четверіков, Г. Шермерс, Дж. Штейнер, Р. Уотс, М. О. Ушаков, Х. С. Якименко, І. В. Яковюк та ін. Серед вчених висловлені різноманітні підходи до визначення правової природи ЄС (конфедерація, федерація, міжнародна організація, організація *suigeneris* тощо). При цьому важливим, як виглядає, є також дотичне питанням, яке може так чи інакше стосуватися правової природи Союзу. Це – узгодження національних інтересів держави-члена ЄС, збереження її суверенітету, із одночасним залученням її у мережу взаємодій, взаємозалежностей і взаємопроникнень регіональної наднаціональної інтеграції у такий спосіб, щоб ці чинники не зашкодили самій державі, іншим учасникам інтеграції.

Звичайно у цьому контексті стосовно ЄС найбільш поширеним є звернення до принципу наділення повноваженнями (який є характерним як для міжнародних організацій, так і для федеративної моделі урядування), а також до принципів субсидіарності та пропорційності (ст. 5 Договору про ЄС) [3].

Слід зауважити, що федеративна концепція, окремі принципи якої застосовуються у межах системи урядування ЄС, традиційно знаходить підтримку серед західних науковців, політиків, громадських діячів<sup>1</sup>. Значний внесок в її розробку забезпечили К. Беймі, А. Богданді, Дж. Б'юкенен, М. Бюргес, В. Делла Сала, А. Дешвуд, Д. Елазар, Дж. Зіммерман, Л. Карту, Н. Каталано, П. Кінг, С. Лейкофф, В. Остром, Д. Сіджанські, Р. Стівенс, Р. Уотс, Фрідріх, Т. Хьюеглін та багато інших правників і політологів, які спробували переосмислити усталені погляди на федералізм

---

<sup>1</sup> Загальним висновком, який простежується в цих дослідженнях, є констатація того факту, що всередині ХХ ст. «федералізм» трансформується із абстрактної узагальноної категорії, під якою раніше розуміли не тільки власне федерацію, але й конфедерацію, асоційовану державу, союзу державу та кондомініум, у поняття з чітко визначеним змістом, що дозволяє відокремити його від інших понять.

відповідно до сучасних умов, І. В. Раньжина, В. І. Сало, М. В. Столяров, М. Х. Фарукшин та ін.

Як зазначає Яковюк І. В., аналіз законодавства ЄС і практики його реалізації дозволяє дійти висновку, згідно з яким у порядку організації і функціонування Європейського Союзу досить чітко простежується прояв основних ознак федеративної держави. Хоча при цьому, звичайно, Європейський Союз не є федерацією [4, с. 241].

Для теоретичного осмислення процесів інтеграції у межах Європейських співтовариств, а згодом і Європейського Союзу та пояснення практичних моментів поступального розвитку різних видів компетенції (виключної, спільної з державами-членами, додаткової, спеціальної), якою наділяється ЄС, інколи використовується термін «федеральна політична система» та «федеральний правовий порядок» (*federal legal order*), які найкраще пристосовані для відображення особливостей правового регулювання багатоманітності суспільних інтересів і побудови конструктивної взаємодії різних рівнів влади в умовах інтеграційного об'єднання. При цьому робиться застереження, що така термінологія стосується пояснення деяких аспектів функціонування та правової природи загалом «гібридних» федеративних систем, до яких відносять і Європейський Союз [5, с.120].

Доволі часто окремі аспекти федеративного урядування використовуються для характеристики компетенції Європейського Союзу та механізму розподілу повноважень між ЄС та державами-членами, кінцевими метою якого виступає, з одного боку, досягнення цілей інтеграційного утворення, а з іншого – захист суверенних прав держав-членів.

Вичерпність положень щодо меж компетенції ЄС є однією із найбільш показових характеристик Лісабонського договору 2007 р. У ч. 2 ст. 5 Договору про ЄС (ДЄС) чітко зазначено, що «відповідно до принципу надання повноважень Союз діє в межах повноважень, наданих йому державами-членами згідно з Договорами заради досягнення визначених в них цілей», далі вказується, що «повноваження, яких не надано Союзові згідно з Договорами, залишаються за державами-членами», що власне повторює формулювання ч.1 ст. 4 ДЄС, де сказано, що «відповідно до статті 5 повноваження, не надані Союзу Договорами, залишаються за державами-членами». Одночасно у Договорі міститься норма про те, що пропозиції про внесення змін до Договорів «можуть, *inter alia*, передбачати розширення або звуження повноважень, покладених на Союз Договорами» (ч.2 ст.48 ДЄС). Слід зауважити, що встановлення катало-

гу компетенцій в установчих Договорах (ст.ст. 2–6 Договору про функціонування Європейського Союзу (ДФЄС)) і чіткий поділ їх на виключну, спільну, додаткову або доповнюючу, можна розглядати одночасно як «стримання» і раціоналізацію повноважень ЄС. Зрозуміло, що держави-члени під час роботи над змінами до установчих Договорів були однозначно стурбовані питанням встановлення меж діяльності Союзу. Це досить яскраво прослідковується у питанні ймовірної універсалізації основних прав у ЄС (ч. 2 ст. 51 Хартії основоположних прав Європейського Союзу містить таке формулювання «Ця Хартія не розширює сферу застосування права Союзу поза межі повноважень Союзу, не надає Союзові нових повноважень і не покладає нових завдань, не змінює повноважень та завдань, визначених в Договорах»). Таким чином, як видно, важливою є констатація факту, що компетенція ЄС має іманентні обмеження, а сфера застосування права ЄС повинна їм відповідати. Загалом таке положення в рівній мірі може стосуватися і традиційних міжнародних міжурядових організацій, сфера повноважень яких обмежується положеннями їх установчих договорів та цілями створення.

Однак таке твердження може здатися досить простим і однозначним, якщо не брати до уваги певні нюанси. Наприклад, ст. 114 ДФЄС, яка наділяє Союз широкими законодавчими повноваженнями у сфері гармонізації національного законодавства держав-членів (стаття розміщена у Главі 3 «Наближення законодавства», Розділу VII «Спільні правила конкуренції, оподаткування та наближення законодавства» ДФЄС) не зазнала змін у процесі Лісабонських реформ. Це може здатися дивним, з огляду на те, що Лаакенська декларація від 15 грудня 2001 року [6] поставила питання про можливість перегляду колишньої статті 95<sup>1</sup> Договору про Європейське співтовариство (нині ст.114 ДФЄС) [7], і така можливість чітко пов'язувалася із необхідністю «забезпечення того, що новий перегляд компетенції не призведе до невинуватого розширення повноважень ЄС або до його посягання на сфери виключної компетенції держав-членів» [8, с. 11]. Також, у цьому сенсі, важливим виглядає звернення деяких вчених до положень ст. 19 ДЄС, яка зобов'язує держав-членів надавати засоби судового захисту, достатні для того, щоб забезпечити ефективний правовий захист у сферах, охоплених законодавством

---

<sup>1</sup> Мова йде про статтю Договору про Європейське співтовариство ( 994\_017 ), які дозволяють Європейському Парламенту разом із Радою (ст. 95) або Раді (ст. 308) ухвалювати законодавчі акти та інші заходи із тих питань, які прямо не віднесені до відання Співтовариства, тобто виходити за межі його компетенції.

Союзу [9]. Таке положення схоже суперечить певною мірою доктрині процесуальної автономії держав-членів. Але водночас, воно пов'язане із прецедентним правом Суду ЄС, який зазвичай надає пріоритет судовому захисту прав у ЄС (справа Unibet) [10]. При цьому всьому, поза сумнівом залишається той факт, що зміни, запроваджені Лісабонським договором, містять прямий виклик функціональній та конституційній концепціям правопорядку ЄС, яким надавалася перевага в останні 50 років. Найкраще це характеризують положення ч.6 ст. 3 ДЄС, де мова йде про те, що «Союз досягає своїх цілей належними засобами відповідно до повноважень, наданих йому Договорами». Як вказує Л. Азуле (L. Azoulai), таке положення речей чітко відображає зміну первинної позиції. Цілі вже не є основним джерелом обмеження повноважень та основним інструментом Союзу [8, с.11]. Натомість, цілі підпорядковуються компетенції, яка зазначена у Договорі. Це просліджується у процесі функціонування внутрішнього ринку, стосовно якого компетенцію ЄС поділяє з державами-членами (спільна компетенція). Тому ця компетенція є зазвичай обмеженою.

Стосовно конституціоналізації прав індивідів у ЄС, то певна відмінність від попереднього стану речей прослідковується у тексті ст. 4 ДЄС. Держави-члени продовжують дотримуватися своїх прав з метою забезпечення досягнення цілей ЄС. Однак, з іншого боку, Союз повинен поважати національну самобутність держав-членів, властиву їхнім основним політичним та конституційним структурам та головні функції держави. Цікавим є те, що функції держави не розглядаються в контексті інституційних функцій (законодавчих, виконавчих, судових), а розуміються як незалежні, такі, що стосуються «гарантування територіальної цілісності держави, підтримання правопорядку та забезпечення національної безпеки». Договір визнає, що держави-члени мають первинну компетенцію стосовно організації певних предметів відання, які вважуються життєво важливими для соціальної інтеграції у Європі. Державна компетенція більше не зводиться до повноважень, що можуть потенційно зашкодити створенню внутрішнього ринку і захисту прав індивідів. Навпаки, держави визнаються політичними акторами, які забезпечують згуртованість у суспільстві. Таке положення речей може призвести до нових легітимних обмежень у здійсненні основних норм права ЄС або до появи нових зобов'язань для певних категорій індивідів, які традиційно розглядалися як носії прав за правом ЄС.

З огляду на сказане, використання терміну «federal order of compence» (федеративний порядок компетенції) для характеристики обсягу і реалізації компетенції в ЄС є досить слушним з теоретичної точки зору. З цього приводу, можна знову згадати запропоновану і деталізовану в установчих договорах типологію компетенції ЄС, яка є необхідною для того, щоб забезпечити розподіл повноважень між державами-членами і Союзом. У свою чергу Суд ЄС також неодноразово у своїх рішеннях звертається до необхідності забезпечення «порядку компетенції, що встановлений в Установчих договорах», зокрема у тих справах, які стосуються встановлення Судом відповідності міжнародних договорів первинному праву ЄС (об'єднанні справи Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission від 03.09.2008) [11]. Одночасно, існує велика кількість аргументів, які доводять, що використання визначення Європейського Союзу як федеративного порядку компетенції, є недостатньо переконливим. Практика функціонування ЄС демонструє глибоке переплетення повноважень ЄС і держав-членів у всіх сферах діяльності Союзу і на всіх рівнях – законодавчому, виконавчому та судовому. Тому використання суто конституційних методів, спрямованих на встановлення чіткої класифікації вже названих вище видів повноважень ЄС, є мало виправданим. Так само, в дійсності дуже важко визначити природу компетенції ЄС в конкретних сферах лише на основі статей 2–6 Договору про функціонування ЄС. І не тільки тому, що у багатьох сферах політик, існує комплекс взаємовідносин між тим сферами, які регулюються законодавством держав-членів і тими, які врегульовані правом ЄС, й передусім через те, що обсяг компетенції ЄС є власне тією зоною, де взаємодіють повноваження Союзу і його держав-членів. І, як пише у своєму дослідженні Боукон (Boukon), реалізація компетенції ЄС відбувається через свого роду «резольюції взаємного корегування», за допомогою яких межі діяльності держав-членів і Союзу постійно переглядаються [8, с. 12]. Крім того, слід зауважити, що загалом, не дивлячись на досить чіткі формулювання установчих договорів щодо розподілу компетенції на окремі види, існують певні розбіжності між формальними положеннями, відображеними у документах, і практикою діяльності Союзних і національних інституцій. Більше того, існують розбіжності у розподілі компетенції між ЄС і державами-членами на законодавчому рівні та певне дублювання їх повноважень на імпліmentaційному рівні. Також, потребує ретельного вивчення у майбутньому проблема, яка стосується існування певної різниці між обме-

женою волею держав-членів та закріпленою в Установчих договорах компетенцією Європейського Союзу та застосуванням права ЄС, що досить часто виходить за ці межі.

Досить проблематичним виглядає на сьогоднішній день і питання пов'язане, з одного боку, із підвищенням індивідуальної або ж спільної активності держав-членів у тих сферах, які традиційно, передані до відання Європейського Союзу (мова йде про запровадження певної гнучкості у тих питаннях, що з огляду на потреби інтеграції, як правило потребують централізованого вирішення на рівні ЄС). З іншого боку останнім часом спостерігається втручання Європейського Союзу у ті сфери, регулювання яких віднесено до відання держав-членів: централізація, або добровільно прийнята або ж запроваджена, потужна наднаціональна інтервенція спостерігаються у тих сферах, де передбачається національна автономія. Таке положення речей найбільш чітко проглядається у царині економічної політики та у зв'язку із поточною економічною кризою.

Таким чином, очевидно, що питання, яке було підняте у Лаакенській декларації, стосовно того, яким чином інтегрувати зміст обмеження правопорядку ЄС і одночасно зберегти «європейську динаміку», без підриву інституційного балансу, який розвивався протягом 10 років, не отримало однозначної відповіді.

На завершення можна зробити висновок, що суто федеративна модель визначення компетенції інтеграційного об'єднання виявляється недостатньою в сучасних умовах розвитку Європейського Союзу, хоча ефективність окремих правових механізмів, властивих федеративному правопорядку є загальноновизнаною.

### Література:

1. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіц. вісн. України. – 2014. – № 75. – Т. 1. – ст. 2125.
2. Костюченко Я. М. Правове регулювання співробітництва України і Європейського Союзу : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Я. М. Костюченко. – К., 2010. – 18 с.
3. Основи права Європейського Союзу. Нормативні матеріали (із змінами, внесеними Лісабонським Договором) / за ред. М. В. Буроменського. – Х.: Фінн, 2010. – 392 с.

4. Яковюк І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз / І. В. Яковюк. –Х. : Право, 2013. – 760 с.
5. Watts, R. L. Federalism, federal political systems, and federations / R. L. Watts // *Annual Review of Political Science*. – 1998. – Vol. 1, Issue 1. – P. 120.
6. Laeken Declaration on the future of the European Union (15 December 2001) // *Bulletin of the European Union*. 2001, No 12. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. «Presidency Conclusions of the Laeken European Council (14 and 15 December 2001)». – p. 19–23.
7. Основи права Європейського Союзу. Нормативні матеріали (із змінами, внесеними Лісабонським Договором) / за ред. М. В. Буроменського. – Х.: Фінн, 2010. – 392 с.
8. Azoulai Loïc. The question of competence in the European Union. – Oxford: Oxford University Press, 2014. – 320 p.
9. Halberstam D. Comperative federalism and the role of the judiciary . In *The Oxford Handbook of Law and Politics*, edited by K. Whittington, D. Keleman, and G. Caldeira, p.p. 142–64. Oxford: Oxford Univ. Press, 2008.
10. Case 432/05 Unibet (London) Ltd and Unibet (International) Ltd v Justitiekanslern. Judgment of the Court 13 March 2007// *ECR* 2007 I-02271.
11. Joined Cases C-402/05 P and C-415/05 P Yassin Abdullah Kadi and Al Barakaat International Foundation v Council and Commission, Judgment of 3 September 2008// [2008] *ECR* I –6351 para 282.

**Т. В. Комарова<sup>1</sup>**

## **ПРАКТИКА СУДУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ЩОДО ПРИЄДНАННЯ ЄС ДО КОНВЕНЦІЇ ПРО ЗАХИСТ ПРАВ ЛЮДИНИ І ОСНОВОПОЛОЖНИХ СВОБОД**

Європейський Союз за час свого існування проявив себе як унікальне міжнародне об'єднання, яке поєднує у собі риси як міжнародної організації, так і суб'єкту *sui generis*. Завдяки Суду Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) правопорядок ЄС розвинувся у автономну від держав-членів правову систему із характерними лише йому рисами та принци-

---

<sup>1</sup> Кандидат юридичних наук, доцент, доцент кафедри міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого