

НАУКОВО-ДОСЛІДНИЙ ІНСТИТУТ ДЕРЖАВНОГО
БУДІВНИЦТВА ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
АКАДЕМІЇ ПРАВОВИХ НАУК УКРАЇНИ

На правах рукопису

Сало Володимир Ігорович

УДК 340: 341.177

**ВНУТРІШНІ ФУНКЦІЇ
ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЧЛЕНСТВА
В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ**

Спеціальність 12.00.01 - теорія та історія держави
і права; історія політичних
та правових вчень

ДИСЕРТАЦІЯ

на здобуття наукового ступеня

кандидата юридичних наук

Науковий керівник -
кандидат юридичних наук,
доцент
**Яковюк
Іван Васильович**

Харків – 2007

ЗМІСТ

ВСТУП	3
РОЗДІЛ 1. ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО СТАНУ ТЕОРІЇ	9
1.1. Функції держави: історичний розвиток теорії	9
1.2. Поняття, ознаки та класифікація функцій держави	24
Висновки до розділу 1	43
РОЗДІЛ 2. ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ДІЮ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ	46
2.1. Правова природа Європейського Союзу	46
2.2. Принципи взаємовідносин Європейського Союзу і його членів стосовно реалізації функцій держави	81
Висновки до розділу 2	108
РОЗДІЛ 3. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ВНУТРІШНІХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ	110
3.1. Функція охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина і роль в її реалізації Європейського Союзу	113
3.2. Економічна функція держави: особливості здійснення в умовах внутрішнього ринку ЄС	136
3.3. Особливості реалізації соціальної функції в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС	159
Висновки до розділу 3.....	182
ВИСНОВКИ	186
СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	193

ВСТУП

Актуальність теми. В умовах, коли Україна визначила вступ до ЄС як стратегічний курс, особливої актуальності набувають дослідження тенденцій та наслідків державно-правового розвитку європейських країн в умовах інтеграції. Існує нагальна потреба в перевірці та узагальненні досвіду функціонування держав-членів ЄС в умовах наддержавної організації для оцінки перспектив і наслідків вступу України до цієї організації. В цьому зв'язку особливий інтерес для науковців становить проблема удосконалення та подальшого розвитку теорії функцій держави, оскільки це має не лише теоретичне, але й важливе практичне значення.

Дослідження функцій держави допомагає реально оцінити її можливості, сприяє більш глибокому розумінню механізму її взаємодії з інтеграційними інститутами у вирішенні найбільш важливих завдань. Оптимальність організації держави безпосередньо залежить від того, наскільки повно і чітко сформульовано її завдання і визначені функції і чи може вона їх самотужки здійснювати. Саме за допомогою функцій з високим ступенем точності можна розкрити характер і зміст діяльності Європейського Союзу, рівень його ефективності, його вплив на процес здійснення державою внутрішніх функцій, а відтак вірність обраного Україною шляху розвитку.

Ступінь розробленості теорії функцій держави донедавна вважався надзвичайно високим. Рідко хто з науковців, які досліджували державу, оминав питання про її функції. Серед видатних мислителів минулого слід згадати Платона, Арістотеля, Ж. Бодена, Т. Гоббса, Дж. Локка, І. Бентама, І. Канта, Г. В. Гегеля, Г. Єллінека, К. Маркса, Ф. Енгельса. Значний внесок в її розробку зробили радянські правознавці М. І. Байтін, А. П. Глебов, А. І. Денисов, Л. І. Каск, В. Л. Тененбаум, М. В. Черноголовкін. На сучасному етапі розробкою проблеми займаються С. В. Бабаєв, В. А. Габер, М. В. Жигульонков, В. С. Кудря, Л. А. Морозова, О. Ф. Скакун, О. В. Скрипнюк, Ю. М. Тодика та ін.

Специфіка функціонування європейських держав в умовах Європейського Союзу висвітлюється в роботах зарубіжних і вітчизняних науковців: М. Араха, М. М. Бірюкова, О. І. Головка, С. Гоці, С. В. Єршова, М. Л. Ентіна, А. Я. Капустіна, С. Ю. Кашкіна, В. Посельського, А. Е. Толстухіна, Б. М. Топорніна, Т. К. Хартлі, А. О. Четверікова, І. В. Яковюка.

Водночас аналіз праць цих авторів дає підстави зробити висновок про те, що деякі питання функцій держави тлумачаться неоднаково (поняття функцій, їх класифікація; деякі положення теорії функцій держави у зв'язку з процесом європейської інтеграції потребують нових підходів до розуміння їх сутності, що надає підстав виокремити ряд нових напрямків у розробці проблеми.

У цілому необхідно визнати, що теорія функцій держави виявляється недостатньо розробленою саме в аспекті визначення специфіки здійснення внутрішніх функцій держав в умовах європейської інтеграції. Це обумовлює потребу у монографічному, комплексному дослідженні змісту та особливостей реалізації внутрішніх функцій держав-членів ЄС. Викладене зумовлює актуальність теми дослідження, її важливе теоретичне і практичне значення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертація виконана відповідно до фундаментальної теми "Правові основи організації та функціонування органів держави" (номер державної реєстрації №0100U006579), затвердженої Постановою бюро Президії АПрН України № 11/2-б від 29.11.2000 р. Тема дисертаційного дослідження затверджена вченою радою Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування Академії правових наук України 30.12.2003 р. (протокол № 12).

Мета і завдання дослідження. *Мета* роботи полягає у подальшій розробці та удосконаленні теорії функцій держав шляхом формулювання пропозицій щодо вирішення існуючих спірних або недостатньо обґрунтованих теоретичних питань, а також уточнення правової природи Європейського Союзу та визначення правових підстав його співробітництва з національними урядами стосовно реалізації завдань і функцій держави.

Для досягнення визначеної мети поставлені й послідовно вирішуються такі основні завдання:

- критично осмислити положення теорії функцій держави, які склалися у вітчизняному правознавстві радянської доби та на сучасному етапі розвитку юридичної науки;

- проаналізувати існуючі підходи до класифікації функцій держави і сформулювати пропозиції щодо їх удосконалення;

- узагальнити теоретичний та емпіричний матеріал стосовно реалізації внутрішніх функцій держави з урахуванням сучасних тенденцій розвитку європейських держав;

- провести аналіз теоретико-методологічних передумов становлення та розвитку Європейського Союзу;

- уточнити правову природу Європейського Союзу;

- визначити і обґрунтувати підстави здійснення Європейським Союзом функцій, притаманних державам;

- дослідити принципи взаємовідносин та взаємодії Європейського Союзу та держав-членів у процесі здійснення внутрішніх функцій держави;

- проаналізувати зміст і специфіку реалізації деяких найважливіших внутрішніх функцій держави в умовах європейської інтеграції.

Об'єктом дослідження є функції держави як основні напрямки її діяльності.

Предметом дослідження є внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі.

Методи дослідження. Методологічною основою роботи є сукупність методів і прийомів наукового пізнання. Системний підхід є основою методологічної конструкції дисертаційної роботи і визначає стратегію дослідження функціонування держави в умовах європейської інтеграції. Діалектичний метод використовувався на всіх етапах з метою з'ясування змісту внутрішніх функцій держави та специфіки їх реалізації в умовах ЄС як наднаціональної організації влади.

У роботі використовувалися також окремі методи наукового пізнання. За допомогою логіко-семантичного методу та методу сходження від абстрактного до конкретного визначено сутність та особливості функціонування Європейського Союзу. На окремих етапах роботи використовувалися різноманітні методи дослідження: системно-структурний і системно-функціональний застосовано для визначення системи функцій держави, її видів та класифікації; історичний метод – при аналізі поглядів на еволюцію функцій держав та становлення і розвиток європейської інтеграції; порівняльно-правовий, структурно-логічний та компаративний методи – для визначення правової природи Європейського Союзу, а також специфіки реалізації окремих внутрішніх функцій держав-членів ЄС; аксіологічний підхід – при визначенні змісту принципів взаємовідносин між Європейським Союзом і державами-членами стосовно здійснення функцій останніх.

Дисертаційна робота виконувалася на засадах методологічного плюралізму, зокрема, у підходах стосовно класифікації функцій держави і визначення правової природи Європейського Союзу, а також загальних методологічних орієнтирах (на цінностях свободи, рівності, демократії, верховенства права і дотримання прав людини), які є спільними для держав-членів ЄС.

Теоретичне підґрунтя для виконання роботи становили наукові праці фахівців у галузі філософії, загальної теорії держави і права, політології, науки міжнародного публічного права та європейського права.

Наукова робота має характер теоретичного комплексного дослідження, емпіричну базу якого становить конституційне законодавство держав-членів ЄС, установчі договори і акти вторинного законодавства Європейського Союзу, практика Суду Європейських співтовариств та Європейського Суду з прав людини, довідкова література, аналітичні матеріали.

Наукова новизна одержаних результатів. Дисертація є першим в Україні комплексним монографічним дослідженням специфіки реалізації внутрішніх функцій держави в умовах європейської інтеграції. Наукова новизна

одержаних результатів знаходить свій прояв у таких теоретичних положеннях і висновках, що виносяться на захист:

- вперше з сучасних методологічних позицій розглядається питання щодо еволюції функцій держави;

- удосконалено класифікацію функцій держави;

- більш ґрунтовно і всебічно, порівняно з наявними вітчизняними політологічними і юридичними дослідженнями, розглянуті історико-теоретичні передумови становлення та розвитку європейської інтеграції;

- на підставі аналізу існуючих підходів стосовно пояснення правової природи ЄС наводяться нові аргументи щодо визначення Європейського Союзу як наднаціональної організації влади федеративного типу, яка за формою і змістом наближена до моделі “федерації суверенних держав”. При цьому держави-члени ЄС на рівні Союзу і за допомогою його інститутів спільно реалізують передані йому суверенні права;

- вперше виокремлено і детально проаналізовано принципи (наділення компетенцією, законності, субсидіарності, пропорційності та лояльної співпраці) взаємовідносин і співробітництва Європейського Союзу з державами-членами стосовно реалізації функцій останніх, здійснено їх системний розгляд;

- вперше детально розглядаються особливості реалізації окремих внутрішніх функцій держави (захисту прав і свобод людини і громадянина, соціальної і економічної функцій) в умовах ЄС як наднаціональної організації влади. Обґрунтовується субсидіарний характер діяльності Європейського Союзу стосовно здійснення внутрішніх функцій держави. Аргументується висновок про необхідність диференціації повноважень інститутів ЄС щодо реалізації як окремих функцій, так і певних напрямків у межах однієї функції.

Практичне значення одержаних результатів дослідження. У науково-дослідницькій сфері сформульовані в дисертації теоретичні положення і висновки сприятимуть удосконаленню як теорії функцій держави, так і теорії державного суверенітету, концепції організації та функціонування

Європейського Союзу, а також підходів до класифікації форм державного устрою. У правотворчій діяльності матеріали дослідження можуть бути використані при розробці змін до Конституції і законодавства України в аспекті забезпечення більш тісної її співпраці з ЄС. У навчальному процесі теоретичні положення дисертації можуть бути використані у навчальному процесі при викладанні курсів “Теорія держави і права”, “Міжнародне публічне право”, “Європейське право”. У сфері правового виховання результати дослідження сприятимуть підвищенню обізнаності громадян України та державних службовців з питань організації та функціонування Європейського Союзу, особливостей його взаємовідносин з державами-членами.

Апробація результатів дисертації. Основні положення й висновки дисертації обговорювались на засіданнях вченої ради Науково-дослідного інституту державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України (м. Харків). Окремі положення дисертації доповідались автором на міжнародних, науково-практичних, наукових конференціях, семінарах, а саме: “Актуальні проблеми теорії та історії прав людини, права і держави” (м. Львів, 2005 р.), “Європейська інтеграція після прийняття Конституції для Європи: проблеми і перспективи розвитку” (м. Харків, 2005 р.), “Актуальні проблеми правознавства” (м. Харків, 2006 р.), “Конституція України: досвід реалізації та шляхи удосконалення” (м. Харків, 2006 р.).

Публікації. Основні теоретичні положення і висновки дисертації знайшли відображення в п’яти наукових статтях, які опубліковані у фахових виданнях, та трьох тезах за результатами наукових повідомлень на науково-практичних конференціях.

Структура та обсяг дисертації. Структура дисертації обумовлена завданнями і логікою дослідження. Робота складається із вступу, трьох розділів, які включають сім підрозділів, висновків до кожного розділу, загального висновку та списку використаних джерел. Загальний обсяг дисертації – 221 сторінок, із них основного тексту – 194 сторінок. Кількість використаних джерел – 342 найменування.

РОЗДІЛ 1 ФУНКЦІЇ ДЕРЖАВИ: ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА СУЧАСНОГО СТАНУ ТЕОРІЇ

1.1. Функції держави: історичний розвиток теорії

Застосування поняття “функції” до категорії “держава” спостерігається як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній науці в XIX–XX століттях. Протягом цього періоду відбувається поступове формування теорії функцій держави, яка має важливе значення для практики державного будівництва, вирішення комплексу політичних та соціально-економічних завдань, що постають перед державою і суспільством. Саме через функції держави відбувається реалізація державотворчих ідей і передусім тих конституційних положень, в яких відображається динаміка розвитку держави і суспільства.

Хоча формування теорії функцій держави відбулося порівняно недавно, ідеї щодо призначення, мети та завдань держави отримали відображення в політико-правових вченнях різних народів здавна. Для розуміння сучасних теорій необхідно вдатися до більш глибокого і всебічного аналізу попередніх здобутків наукової думки. Особливої актуальності цьому надає та обставина, що в радянський період не прийнято було враховувати політико-правовий досвід зарубіжних мислителів різних часів і народів. Тому у вітчизняній науці фактично відсутні комплексні дослідження, присвячені генезису уявлень про функції держави.

Одним із найдавніших є китайське політико-правове вчення, щоправда через пануючий у вітчизняній науці євроцентризм його рідко використовують для аналізу та розробки державотворчих проблем. В історії державотворення ніколи не було єдності поглядів на сутність держави, її роль і завдання, зміст діяльності та обсяги втручання в суспільні справи. Наукова і суспільна думка коливається від максимального втручання держави в суспільне життя (патерналістський характер держави) до її мінімальної присутності в ньому. На останній позиції стояв, наприклад, Лао-Цзи, який у своїй праці “Дао де цзин”

виклав достатньо радикальну концепцію, стрижнем якої був принцип утримання держави від активних дій: “Важко управляти народом від того, що влада занадто діяльна” [86]¹. Інший підхід був у Конфуція, який розробляв патріархально-патерналістичну концепцію держави. Він вважав, що діяльність держави повинна бути спрямована на забезпечення внутрішнього миру в суспільстві, стабілізації правління, застосування ненасильницьких методів управління, подолання процесу поляризації багатства і бідності, мирного співіснування народів. Фактично в його концепції вказані ті напрямки діяльності держави, які можна трактувати як прообраз соціальної функції держави та функції забезпечення миру і підтримання світового порядку. У свою чергу конфуціанству був протиставлений давньокитайський легізм. Шан Ян і його послідовники вважали, що основним завданням держави є сприяння землеробству та війні (прототип економічної та військової функцій), тоді як інші види діяльності (торгівля, освіта, ремесла тощо) ними зневажалися [182]².

Визначального значення для європейських державотворчих процесів набули політико-правові вчення стародавньої Греції і передусім трактати Платона і Арістотеля. У платонівському вченні про ідеальну державу можна простежити спробу поділити владу за функціональною ознакою на військову (“стражі”) та політичну (“філософи”), сформулювати універсальні принципи державної діяльності (чотири чесноти – мудрість, мужність, розсудливість, справедливість) та визнати подолання поділу суспільства на багатих і бідних як одне з головних завдань держави. Ідеї Платона отримали розвиток, але й одночасно зазнали певної критики з боку Арістотеля. Кращим державним устроєм він вважав той, який дозволяє людині благоденствувати і жити щасливо. При цьому він критично ставився до платонівської спроби зробити державу надто єдиною та не визнавав правомірності постановки перед державою завдання стосовно досягнення соціальної рівності в суспільстві. Високо оцінюючи благо миру (принцип війни суперечить ідеї права), він

¹ [86] История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С. 26.

² [182] Таранов П. С. 106 философов: В 2 т. – Симферополь: Таврия, 1995. – Т. 1. – С. 257.

одночасно розвивав ідею військової діяльності (військова функція), яка передусім необхідна для того, щоб самим не потрапити в рабство, а з іншого боку, він вважав, що в кращій державі має бути більша кількість рабів [86]¹. Ідеї Платона та Арістотеля були суттєво розвинуті Цицероном, який стояв у витоків юридизації поняття держави. У контексті обговорюваного питання слід вказати на обстоювання ним ідеї використання як примусу, так і переконання в процесі управління. Тим самим він фактично передбачив існування двох основних методів реалізації функцій держави – переконання і примусу.

Важливу роль у державотворчих процесах традиційно відіграло християнство. Протягом I–II століть ще єдина Церква, яка розглядала благодійність як різновид соціального служіння, започатковує її як церковний інститут. Вона першою піднесла безкорисливу допомогу нужденним до рівня суспільної чесноти. З часом християнська благодійність набуває публічного характеру і регулюється нормами права. Так, великий князь Київський Володимир-Хреститель у 996 р. приймає Статут, яким покладає на духовенство обов'язок будувати при церквах і монастирях богадільні та лікарні, піклуватися про нужденних. Судебники Івана III (1497) та Івана IV (1550) [181]² вимагали, щоб усі категорії незаможних людей жили при монастирях і годувалися за рахунок церковної милостині. Слід визнати, що Церква завжди керується морально-етичними нормами, а тому відмежовує благодійність фіктивну від справжньої, яка спрямована на допомогу дійсно нужденним. Така позиція Церкви вплинула на ставлення світської влади до змісту соціальної діяльності, внаслідок чого поступово відбувається спеціалізація благодійності (звуження кола осіб, які мали право на соціальні послуги) та боротьба з професійним жебрацтвом [198; 143; 144]³.

¹ [86] История политических и правовых учений: Учебник. – Изд. 2-е, стереотип / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – С.61-62.

² [181] Судебники Иоанна III и Иоанна IV 1497 и 1550 гг. – Х.: Тип. и литогр. М. Зильберберг, 1915. – С. 9, 37.

³ [198] Учреждения для управления Губерній Всероссийскія Имперіи часть первая (1775) // Полное собрание законовъ Россійской Имперіи. Т. XX. Съ 1775 по 1780. Отъ № 14.233 до 15.105. – СПб.: Типографія II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, 1830. — Ст. 14.392. ноября 7. – С. 229-304; [143] забирании нищих, притворяющихся увечными, о пересылке оных на прежние жительства и о наказании их, когда пойманы будут в нищенстве во второй раз (1691) // Полное собрание законовъ Россійской Имперіи съ 1649 года; 1689-1699. – СПб.: Типографія II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго

Суттєвий прорив у розробці проблем, пов'язаних з організацією та функціонуванням держави, спостерігається в Новий час. Аналізуючи розвиток європейської державності, М. Манн приходять до висновку, що до XVII ст. роль держави була не досить суттєвою – у сфері зовнішньої політики вона відала дипломатією та війнами, а всередині країни займалася безладним адмініструванням вищого рівня правосуддя та здійсненням насилля і лише за участю церкви монархи почали проникати у різноманітні аспекти суспільного життя, які раніше зовсім не відчували присутності держави [125]¹.

Ситуація докорінно змінюється з утвердженням суверенної національної держави. Важливим є внесок у розвиток вчення про таку державу Ж. Бодена, який займався проблемою державного суверенітету. Суверенітет – це абсолютна і постійна влада держави [19]². Для неї властиві такі риси, як абсолютність, постійність і єдність. Суверенітет держави передбачає право видання законів, вирішення питань війни і миру, призначення посадових осіб, здійснення правосуддя та помилювання. Відстоюючи абсолютний характер державної влади, Ж. Боден одночасно вказав і на її межі: вона не може втручатися в справи сім'ї, порушувати принцип віротерпимості та збирати податки з підданих без їх згоди. Таким чином, він розмежував сфери відповідальності держави і громадянського суспільства, що безумовно має важливе значення для визначення завдань і функцій держави.

Томас Гоббс увійшов в історію політико-правових вчень не лише як автор концепції абсолютної державної влади, але й як розробник вчення про права і обов'язки держави. Якщо до прав держави він відніс права карати порушників закону; організовувати збройні сили, оголошувати війну і мир; обкладати податками громадян; розв'язувати суперечки і охороняти права від порушень;

Величества Канцелярії, 1830. – Т. III. – Ст. 1424. – С. 119-120; [144] О задержании в Москве праздновающихся монахов и нищих и о приводе таковых в Монастырский приказ (1718) // Полное собрание законов Российской Империи сь 1649 года; 1713-1719. – СПб.: Типографія II Отдѣленія Собственной Его Императорского Величества Канцелярії, 1830. – Т. V. – Ст. 3172. – С. 546.

¹ [125] Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 382.

² [19] Боден Ж. Шесть книг о государстве // Історія вчень про державу і право: Хрестоматія / Уклад. Г. Г. Демиденко. – Х.: Легас, 2002. – С. 161.

запроваджувати закони про власність; забороняти шкідливі вчення, то до обов'язків – забезпечення блага народу та його безпеки; захист прав громадян та просвітництво народу за допомогою хороших законів; рівномірність обкладання податками; захист від зовнішніх ворогів; забезпечення громадянського миру; правильне застосування покарання та винагороди [39]¹. Аналіз наведених прав і обов'язків держави свідчить про те, що, по-перше, Т. Гоббс виділяв притаманні саме їй види та форми діяльності, а, по-друге, наведена класифікація засвідчує факт виокремлення ним завдань і функцій держави, що дозволяє вважати його одним із засновників вчення про функції держави.

Особливу роль у процесі становлення вчення про функції держави відіграв основоположник принципу поділу влади Дж. Локк. На основі висловленої ним ідеї про те, що головною метою об'єднання людей у державу і передачі ними самих себе під владу уряду є захист їх власності, згодом була сформульована концепція ліберальної правової держави, стрижнем якої була думка про те, що держава створюється лише для гарантування природних прав (свободи, рівності, власності) і законів (миру і безпеки), тобто держава має обмежити свою діяльність здійсненням охоронних функцій.

Якщо впродовж тривалого часу соціальні вчення залишались переважно літературним явищем, то у XVIII ст. з'являються політико-правові концепції, яким притаманна докладна теоретична розробка питання про соціальне призначення держави, її завдання і функції, форми і методи реалізації. Головними з них слід визнати ті концепції, які символізують певні етапи в процесі розвитку державності Нового і Новітнього часу. Це “поліцейська” і “правова держава” в ліберальній та соціальній інтерпретації [243]².

Найбільш відомим представником концепції поліцейської держави був Х. Вольф. Дана модель держави мала первісно прогресивний характер [228; 140]³.

¹ [39] Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // История вчень про державу і право: Хрестоматія / Уклад. Г. Г. Демиденко. – Х.: Легас, 2002. – С. 228-230.

² [243] Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Х.: НЮА України, 2001. – С. 12

³ [228] Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М.: Изд. Бр. Башмаковыхъ, 1911. – Т. 1.. – С. 244-245; [140]

З одного боку, поліцейська держава спрямовувала свої зусилля на подолання феодальної роздрібненості, встановлення централізованої державної влади і законності; захист людини, приватної власності, активізацію підприємництва. З другого боку, своїм завданням вона вважала здійснення піклування про добробут приватних осіб і суспільства в цілому, створення системи соціального захисту. Відповідно в її діяльності виокремилися два напрямки: забезпечення безпеки і досягнення добробуту. Слід зазначити, що саме в цій концепції були вперше змінені акценти в тлумаченні сутності держави. Оскільки було визнано, що забезпечення добробуту походить з природи держави, то влада зобов'язана здійснювати благодійницьку турботу про своїх підданих. Розпочавши з охорони безпеки, привласнивши в подальшому право здійснювати повноваження щодо забезпечення суспільного благоустрою і добробуту, держава закономірно приходять до крайнощів поліцейської регламентації, втручаючись в усі сфери людської діяльності: господарську діяльність, політику, науку, релігійні відносини, приватне життя тощо, паралізуючи розвиток громадянського суспільства [85]¹. Характеризуючи даний період у розвитку європейської державності, М. Манн зазначає, що держава, яка ще до недавня відіграла незначну роль у житті суспільства, раптово грубо вторглася в життя своїх підданих, обклавши їх податками, військовим обов'язком, прагнучи поставити їхній ентузіазм на службу власним цілям [125]². Таким чином, слід визнати, що концепція поліцейської держави, з одного боку, сприяла невиправданому розширенню завдань, а відтак і функцій держави, а з другого боку, вона спровокувала соціальну активність мас, які в умовах тотального обмеження свободи більше не могли залишатися індиферентними, дала поштовх становленню громадянського суспільства.

Теорії та практиці поліцейської держави була протиставлена концепція ліберальної правової держави, яка докорінно змінила співвідношення

Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1999. – С. 409-411.

¹ [85] История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Лейста. – М.: Юрид. лит., 1997. – С.199.

² [125] Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 383.

відповідальності індивіда, громадянського суспільства і держави за досягнення суспільного добробуту. Ю. Хабермас зазначає, що в результаті утвердження республіканського ладу на зміну суверенітету короля приходить суверенітет народу, внаслідок чого раніше даровані підданам панською милістю права перетворюються на права людини і громадянина. Ці права надають особі не лише особисту, але й цивільну автономію, тобто до приватної автономії додаються право на політичну діяльність і публічна автономія [207]¹.

Для ліберальної політико-правової думки була характерна постановка питання про напрямки і межі діяльності держави, про обсяг здійснюваних нею функцій, що було історично обумовлено прагненням соціальних сил, зацікавлених в утвердженні буржуазного порядку, подолати повновладдя режиму абсолютної монархії, який надзвичайно жорстко регламентував усі сфери суспільного життя. Розробники концепції, починаючи з Дж. Локка [121]² та І. Канта [90]³, вважали, що турбота про добробут громадян не повинна набувати характеру юридичних зобов'язань держави, породжуючи патерналістичне ставлення держави до людини. Навпаки, держава завжди повинна віддавати перевагу свободі як фундаментальному принципу правової держави і не допускати зрівняльної турботи про добробут громадян, яка ліквідує простір свободи для самореалізації особистості. Соціальне призначення такої держави, на думку її розробників, полягає в забезпеченні правопорядку, який би гарантував особистості можливість розпоряджатися собою, раціональну обґрунтованість юридичних рішень, стабільність правової системи та конкуренцію. Виходячи з цього, функціональне призначення держави полягає в наданні допомоги субсидіарного (додаткового), стимулюючого характеру. У контексті обговорення питання стосовно

¹ [207] Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 369.

² “Держава, – писав Локк, – це нічний сторож, доки люди сплять, вона захищає їх особисті свободи і майно, коли громадяни проснулися – вони самі розпоряджаються своїми свободами і майном”. Див.: [121] Локк Дж. Сочинения: В 3 т.: Пер. с англ. / Ред. И. С. Нарский, А. Л. Субботин. – М.: Мысль, 1985. – Т. 2. – С. 317.

³ Проти патерналістичного (“батьківського”) правління виступав також І. Кант, який вважав його проявом абсолютного деспотизму. Див.: [90] Кант И. Сочинения: В 6 т. / Под общ. ред. В. Ф. Асмуса и др. – М.: Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 1. – С. 52.

становлення теорії функцій держави слід зазначити, що концепція ліберальної (“мінімальної”) правової держави, яка негативно ставилася до втручання держави в економічну та соціальну сфери¹, об’єктивно гальмувала процес визнання правомірності здійснення нею економічної та соціальної функцій. У той же час вона мала важливе значення для сприйняття заохочення та стимулювання як методів реалізації функцій держави. Таким чином, хоч якою б досконалою здавалася теорія правової держави, але і вона в своїй ліберальній інтерпретації не дала кінцевого знання щодо соціального призначення держави [243]².

Сподівання на те, що громадянське суспільство без втручання держави зможе забезпечити суспільний добробут, виявились невиправданими. Насправді громадянське суспільство завжди об’єктивно потребувало субсидіарної допомоги з боку держави. Так, ще Гегель зазначав, що “при надмірному багатстві громадянське суспільство недостатньо багате... аби запобігти виникненню надлишку бідності [36]³”. Разом із тим, без гарантування мінімального рівня існування як основного права кожного громадянина розпадається саме громадянське суспільство, розмивається і правова держава [170]⁴. Поступово на рівні теорії та практика відбувається усвідомлення того, що свобода як принцип правової держави має як негативний, так і позитивний зміст. Це означає, що держава зобов’язана сприяти створенню матеріальних можливостей для кращого прояву свободи шляхом використання комплексу стимулюючих і стабілізуючих заходів, економічної та соціальної політики. Як наслідок за процесом демократизації політичної сфери правова держава, яка не може бути антагоністичною за своєю сутністю, вдається до аналогічних

¹ Втручання в економічну і соціальну сфери заперечували й інші представники європейського лібералізму, наприклад А. Сміт, І. Бентам, В. Гумбольдт. Своєю позицією серед них виділявся Б. Констан, який ратував не за “мінімальну” державу, а наголошував на необхідності чіткого визначення конкретної міри соціальної корисності органів влади, на точному встановленні межі їхньої компетенції.

² [243] Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – С. 17.

³ [36] Гегель Г. В. Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 1990. – С. 272.

⁴ [170] Силагадзе А. Н. Концепция «социального государства» в работах западногерманских неоконсерваторов и либералов // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы: Сб. обзор. – М.: АН СССР ИНИОН, 1991. – С. 148-149.

процесів в економіці й соціальному секторі. Подолання антагонізму неможливе без усунення причин, які його породжують, зокрема соціальної нерівності. Громадянське суспільство, де кожен для себе є метою, тоді як усі інші для нього – ніщо [36]¹, не змогло вирішити це завдання, а тому поклало цей обов'язок на соціальну правову державу.

Така трансформація поглядів мала закономірний характер, оскільки відображала інтереси громадянського суспільства і демократичної державності, які постійно перебувають у процесі розвитку. М. Манн вважає, що громадянство в поєднанні з промисловим капіталізмом породило потребу у нових функціях держави [125]². У цьому зв'язку ми цілком поділяємо думку стосовно того, що для трансформаційних змін, які привели до становлення єдиного ринку, громадянського суспільства і правової держави, не знайшлося би рушійних сил, якщо б із сукупності підданих його величності не виникла, хай навіть протягом тривалого часу, нація носіїв громадянської самосвідомості. “Лише усвідомлення спільної ідентичності, яке формується на основі спільної історії, мови та культури, лише усвідомлення приналежності до однієї нації змушує далеких один від одного людей відчувати взаємну політичну відповідальність... Така культурна ідентичність і забезпечує в суспільстві сполучну основу для політичної ідентичності республіки” [207]³.

Розширення функцій держави за рахунок економічної й соціальної функцій, у свою чергу, мало сприяти вказаній меті. Спочатку європейські держави почали здійснювати фінансову підтримку функціонування та розвитку основних систем комунікацій, далі – систему загальної освіти, що сприяло об'єднанню низки громадянських суспільств, які на той час вже були обмежені територією держави. Згодом настала черга запровадження системи охорони здоров'я і перших ініціатив, які поступово привели до формування системи

¹ [36] Гегель Г. В. Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсесянц. – М.: Мысль, 199. – С. 272.

² [125] Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 383.

³ [207] Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 369-370.

соціального захисту. Реалізація соціальної функції сприяла досягненню певних компромісів у сфері класової боротьби, внаслідок чого громадянство стало не лише політичним, але й соціальним явищем. Саме ці процеси наприкінці ХІХ – на початку ХХ століть спричинили утвердження справжньої національної держави в сучасному розумінні цього поняття [125]¹. Отже, реалізація нових внутрішніх функцій держави (економічної, соціальної, захисту прав та свобод людини і громадянина) об’єктивно сприяла посиленню центральної влади в державі, поступовій руйнації внутрішніх бар’єрів, оскільки, з одного боку, підточувала містечкову психологію, а з іншого – сплавляла соціальне й культурне життя в національну єдність. Крім того, постановка нових завдань перед державою викликала зростання частки загальносоціальних функцій і поступове зменшення класових функцій держави.

Доповнення традиційних конституційних засад принципом соціальної держави вимагало постановки перед державою нових завдань. Це, однак, не означало, що всі інші завдання відкидалися. Історичне завдання слід розуміти як питання, що надає державі історичного типу [95; 228]². Отже, мова йшла про розширення кола вже існуючих завдань. Головним завданням, яке постає перед соціальною правовою державою, є сприяння функціонуванню громадянського суспільства. У свою чергу, воно диференціюється на більш дрібні і конкретні завдання, в яких відбивається вплив економіки і політики на розвиток функцій держави. Таким чином, становлення концепції соціальної правової держави сприяло визнанню правомірності здійснення державою соціальної та економічної, а згодом і екологічної функцій, а також внесло певні корективи в реалізацію функції охорони прав і свобод людини та громадянина [246]³.

Важливе значення для формування теорії функцій держави мали праці вітчизняних і зарубіжних авторів кінця ХІХ – початку ХХ століття. Г. Єллінек –

¹ [125] Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 383-384.

² [95] Кистяковский Ф. Лекции по общему государственному праву // Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Автор-составитель М. Н. Марченко. – М.: Изд. Дом “Городец”, 2004. – Т. 1: Государство. – С. 744; [228] Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – Т. 1. – С. 243.

³ [246] Яковюк І. В. Функція забезпечення й захисту соціальних прав людини // Проблеми законності. – Х.: НЮА України, 2001. – Вип.49. – С. 3-10.

один з небагатьох зарубіжних правознавців, який досліджував не лише цілі та завдання держави, але й розглядав її функції. Так, він звертав увагу на те, що якщо сутність держави та її функції залишаються незмінними протягом тривалого часу, то форми і методи їх здійснення можуть змінюватися. Крім того, держави можуть бути одного типу за своєю сутністю і функціями, а форми їх діяльності можуть різнитися, або держави можуть належати до різних типів, а прийоми і методи їх діяльності зовні збігатися [75]¹. Позитивним у його підході було ще й те, що функції держави (законодавчу, виконавчу та правосуддя) він пов'язував не з класовою сутністю держави, а з її цілями та завданнями (він виділяв п'ять сфер управління: зовнішні відносини, військова справа, фінанси, внутрішні справи та юстиція), а також провів розрізнення таких понять, як функції і завдання держави, функції держави і сфери управління. Слід також зазначити, що, відстоюючи ідею тричленної структури функції держави (законодавство, суд і управління), він зрештою вимушений був визнати свій підхід недосконалим, зазначивши, що поряд з "нормальними" функціями держави існують також надзвичайні державні функції, наприклад війна, які не підпадають під жодну з вказаних категорій. Хоча Г. Єллінек і змішує різні категорії, наприклад функції держави він ототожнював з правовими формами їх реалізації, за що згодом був підданий критиці [214]², однак у цілому його внесок у становлення теорії функцій держави слід визнати суттєвим і позитивним.

Проблемі функцій держави значну увагу приділяв Ф. Кистяківський, який також ототожнював функції держави з формами здійснення державної влади: "Ці окремі форми здійснення державної влади називаються в юридичній науці її функціями" [95]³. Він ретельно дослідив і співставив такі категорії, як цілі, завдання і функції держави, чим зробив вагомий внесок у теорію функцій держави. Зокрема, він вказав, що із загальної мети держави (задоволення

¹ [75] Еллинек Г. Общее учение о государстве. – СПб.: Общественная польза, 1903. – С. 48-49.

² Див.: [214] Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1970. – С. 181.

³ [95] Кистяковский Ф. Лекции по общему государственному праву // Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Автор-составитель М. Н. Марченко. – М.: Изд. Дом "Городец", 2004. – Т. 1: Государство. – С. 738.

загального інтересу) впливають окремі завдання держави (охорона зовнішньої безпеки, захист права, турбота про економічний добробут населення тощо), кожна з яких, у свою чергу може здійснюватися державою в різних формах прояву влади, і, навпаки, одна й та сама функція держави (форма її діяльності) може слугувати найрізноманітнішим завданням. Він також вважав необхідним розрізняти мету держави (мету існування) і державні цілі (цілі діяльності) – саме з останніми пов'язані завдання держави, а також обґрунтував еволюцію завдань держави вимогою її політичного самозбереження [95]¹.

Отже, можна констатувати, що дореволюційні вітчизняні науковці [95; 183; 219; 228]², які вивчали цілі та завдання держави, хоча і вживали терміни “функції держави”, “функції державної влади”, проте їх розуміння даної категорії було інше, аніж на сучасному етапі розвитку юридичної науки.

Дещо з інших позицій до обговорюваної категорії підійшли К. Маркс, Ф. Енгельс, В. І. Ленін та їх послідовники. Саме зі зміною функцій держави вони пов'язували факт “відмирання” останньої [60; 62]³. Найчастіше поняття “функції держави” вони використовували для визначення загального соціального призначення держави [128; 61; 117]⁴, проте в ряді праць розглядали предметно політичну, військову, фінансову та адміністративні функції [126]⁵. К. Маркс підкреслював необхідність розрізнення в діяльності держави двох напрямків: реалізацію загальних справ, які походять з природи будь-якого

¹ [95] Кистяковский Ф. Лекции по общему государственному праву // Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Автор-составитель М. Н. Марченко. – М.: Изд. Дом “Городец”, 2004. – Т. 1: Государство. – С. 739-744.

² [95] Кистяковский Ф. Лекции по общему государственному праву // // Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Автор-составитель М. Н. Марченко. – М.: Изд. Дом “Городец”, 2004. – Т. 1: Государство. – С. 738-747; [183] Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917. – С. 374-390; [219] Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. – М.: Типо-литография Выс. утв. т-ва И. Н. Кушнеревъ и К^о, 1894. – Ч. 1. Общее государственное право. – С. 9-16; [228] Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М.: Изд. Бр. Башмаковыхъ, 1911. – Т. 1. – С. 248-250.

³ [60] Энгельс Ф. Анти-Дюринг. Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 20. – С. 291; [62] Энгельс Ф. Об авторитете // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 18. – С. 305.

⁴ [128] Маркс К. Конспект книги Бакунина «Государственность и анархия» // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 18. – С. 616-617; [61] Энгельс Ф. К смерти Карла Маркса // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 19. – С. 359-360; [117] Ленин В. И. Крах II Интернационала // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1980. – Т. 26. – С. 237.

⁵ [126] Маркс К. Британское владычество в Индии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1957. – Т. 9. – С. 132.

суспільства, та специфічних (класових) функцій [127]¹. К. Маркс і Ф. Енгельс визнавали, що в основі політичного панування завжди лежить здійснення певних “загальних справ”, “загальних, суспільних функцій”, “економічних, суспільних функцій”, “правомірних функцій”, які повинні бути збережені та передані “відповідальним слугам народу”, однак, на жаль, дослідженням цих функцій вони не займалися. Більше того, не проаналізувавши ретельно зміст категорії “функції держави”, К. Маркс, Ф. Енгельс та В. І. Ленін дозволяли собі вживати цей термін у найрізноманітніших значеннях, що певним чином негативно позначилося на спробах правознавців чітко встановити його зміст вже в радянські часи.

Змушена слідувати у фарватері комуністичної ідеології вітчизняна юридична наука в радянські часи продовжувала дотримуватися позиції класиків марксизму-ленінізму, виводячи залежність функції держави від її класової сутності. При цьому зміст загальносоціальних функцій у період сталінізму залишався фактично поза увагою науковців. Серед інших недоліків теоретичних розробок функцій держави в цей період слід назвати: різний підхід до аналізу схожих сторін діяльності соціалістичних і буржуазних держав; використання часто різної термінології при класифікації функцій цих держав; недотримання єдності підходів стосовно визнання тих чи інших напрямків діяльності держави як функцій держави в процесі дослідження держав різного типу. Все це створило в теорії функцій держави ситуацію, при якій було неможливо коректно порівнювати та співвідносити моделі функцій держави, які належать різним історичним типам [93]². Більше того, навіть сама постановка питання про уніфікацію термінологічного апарату в даній сфері, а тим більше формування універсальної теорії функцій держави, в рамках якої можна було б розглядати питання про функції держави будь-якого типу як частину більш загального питання про функції держави взагалі, не сприймалася

¹ [127] Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. – Т. 3. – Книга 3: Процесс капиталистического производства, взятый в целом // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 25. Ч. 1. – С. 422.

² [93] Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 9-10.

і викликала критику [214]¹. Таким чином, слід визнати, що існуюча на той час теорія не могла претендувати на універсальний характер.

Певні зміни в підходах до дослідження функцій держави спостерігаються після ХХ (1956 р.) і особливо ХХІІ (1961 р.) з'їздів КПРС. Останній дав установку на наукову розробку функцій загальнонародної держави. На виконання партійного замовлення науковцями було запропоновано ряд класифікацій [93; 214; 8]². Після прийняття в 1977 р. Конституції СРСР, яка закріплювала основні завдання соціалістичної загальнонародної держави [8]³, розширилася кількість таких функцій та був уточнений їх зміст. Були виокремлені основні внутрішні (господарсько-організаторська; культурно-виховна; регулювання міри праці і споживання; охорона природи та раціонального використання її ресурсів; охорона соціалістичного правопорядку, соціалістичної власності, прав і свобод громадянина) та зовнішні функції (боротьба за мир, за мирне співіснування держав з різним соціальним устроєм; зміцнення обороноздатності країни; тісне співробітництво і братерська допомога країнам соціалістичного табору; допомога державам і народам, які звільнилися від колоніальної залежності і вели боротьбу проти імперіалізму).

Реальне удосконалення вчення про функції держави відбувається після розпаду Радянського Союзу і утворення незалежних держав, які заявили про прагнення розвивати демократичні, соціальні, правові держави та сприяти становленню громадянського суспільства. Вперше досягається єдність концептуальних основ державно-правового розвитку країн Заходу і колишніх соціалістичних країн, що мало визначальне значення для реального оновлення теорії функцій держави [7; 33; 78; 79; 133; 149; 173]⁴. Разом із тим, слід визнати,

¹ Див., наприклад: [214] Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1970. – С. 12-13, 15.

² [93] Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 17-46; [214] Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1970. – С. 103-137; [8] Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – С. 266-300.

³ [8] Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – С. 266.

⁴ [7] Бабаев С. В. Теория функций современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. –

що теорія функцій держави в сучасному її стані дає відповіді далеко не на всі актуальні питання сьогодення.

Так, зокрема, сучасні дослідники, як правило, залишають поза увагою європейську інтеграцію як фактор, який у другій половині ХХ століття і особливо після утворення Європейського Союзу суттєво впливає на функції держав-членів ЄС, їх зміст і форми реалізації. Якщо одні автори, і небезпідставно, заперечують занепад національних держав під тиском наднаціональних сил і навіть вказують на їх подальший розвиток, то навіть у цьому разі вони змушені уточнювати, за рахунок якого резерву здійснюється розвиток компетенції національних урядів. Слід визнати, що протягом останніх трьох десятиліть позиції національних урядів розширювалися переважно за рахунок втручання в сферу приватних інтересів громадян¹, а також перебирання на себе повноважень місцевої та регіональної влади [125]². Одночасно ряд раніше традиційних і надзвичайно важливих напрямків діяльності держави передається у виключну компетенцію Європейського Союзу або здійснюється з ним спільно. При цьому хотілось би зробити наголос на тій обставині, що повноваження передаються (делегуються) не міжурядовій, а наднаціональній (наддержавній) організації федеративного типу, яка подібно до національних держав дедалі більше прагне набути своєї власної ідентичності [103]³. Все це свідчить про наявність суттєвої прогалини в теорії функцій держави, що надає актуальності відповідним дослідженням.

Н.Новгород, 2001; [33] Габер В. А. Функции государства. – М.: Юристъ, 1996. – 250 с.; [78] Жигулёнков М. В. К вопросу о понятии "функция государства" // Право и политика. – 2001. – № 5; [79] Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 68-84; [133] Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – № 6; [149] Погорілко В. Ф. Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1; [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005.

¹ Наприклад, держава все частіше вдається до регулювання приватних аспектів особистого життя: відносин між чоловіком і жінкою, одностатевих відносин, абортів, особистісних звичок (наприклад куріння) тощо.

² [125] Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.: Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 384.

³ Так, у Конституції для Європи мова йде про власну систему цінностей та інтересів, яку Союз утверджує і просуває у відносинах з рештою світу (ст. I-3) і на реалізацію яких повинні спрямовувати свої зусилля держави-члени (ст. I-5), правосуб'єктність Союзу (ст. I-6). Див.: [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 99-101.

1.2. Поняття, ознаки та класифікація функцій держави

Поняття «функції держави» традиційно розглядається як одне з фундаментальних у загальній теорії держави і права. При цьому воно вирізняється складністю, оскільки пов'язані з ним питання традиційно характеризуються певною невизначеністю, що породжує жваві наукові дискусії. Наприкінці радянської епохи завдяки ґрунтовним працям М. І. Байтіна [8]¹, А. П. Глебова [38]², А. І. Денисова [52]³, Л. І. Каска [93]⁴, І. С. Самощенко [167]⁵, В. Л. Тененбаума [185]⁶, М. В. Черноголовкіна [214]⁷ та інших дослідників теорія функцій держави вважалася однією з найбільш розроблених в юридичній науці, що обумовило певну втрату інтересу до неї з боку науковців [37]⁸.

Демократичні перетворення середини 80-х – початку 90-х років сприяли поновленню уваги до цієї проблеми, що й не дивно, враховуючи революційні зміни, які відбулися на пострадянському просторі. Держава як особлива соціальна система існує настільки, наскільки вона ефективно функціонує в комунікативному просторі суспільства. Увага, яка приділяється в науці функціям, обумовлена їхнім визначенням як основних напрямків діяльності держави, спрямованих на підтримання її власної системної цінності [151]⁹. Саме через свої функції держава, на думку А. В. Полякова, задає параметри соціально-правової комунікації та її конфігурацію. При цьому функції держави

¹ [8] Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 302 с.

² [38] Глебов А. П. Понятие и структура функций социалистического государства. – Воронеж: Мысль, 1974. – 37 с.

³ [52] Денисов А. И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность и функции. – М.: Моск. гос. ун-т, 1967. – 427 с.

⁴ [93] Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – 65 с.

⁵ [167] Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – №3. – С. 81-91.

⁶ [185] Тененбаум В. Л. Государство: система категорий. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971. – 212 с.

⁷ [214] Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1970. – 216 с.

⁸ [37] Глебов А. П. О деятельном подходе в исследовании государства // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности: Межвуз. сб. науч. трудов. – Воронеж: Мысль, 1990. – С. 8.

⁹ Подібне тлумачення категорії “функції” можна зустріти у засновника загальної теорії систем Л. Берталанфі. [151] Поляков А. В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. – 2-е доп. изд. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 530.

та їхній зміст залежать від типу і форми держави (конкретних системних ознак) і відповідно здатні значною мірою відрізнитися одна від одної [151]¹.

Зміна типу і форми держави, політичного й економічного ладу, світогляду українського суспільства обумовила необхідність критичного перегляду наукової державно-правової спадщини в цілому, оскільки надто очевидним став розрив між вже традиційними визначеннями ключових понять та категорій, з одного боку, і тими державно-правовими реаліями, які характеризують стан і розвиток українського суспільства, – з другого [9]². Таким чином, обрання моделі демократичної, соціальної, правової держави як концептуальної основи розбудови незалежних держав на пострадянському просторі закономірно привело до перегляду змісту теорії функцій держави, до аналізу якої на сучасному етапі долучилися С. В. Бабаєв [7]³, В. А. Габер [33]⁴, М. В. Жигульонков [78]⁵, В. С. Кудря [115]⁶, Л. А. Морозова [133; 132]⁷, В. Ф. Погорілко [149]⁸, А. В. Поляков [151]⁹, О. Ф. Скакун [173]¹⁰, О. В. Скрипнюк [175]¹¹, В. Д. Ткаченко [79]¹² та інші науковці. Завдяки їхнім ґрунтовним працям дослідження проблем, пов'язаних із функціями держави, помітно розширюються і поглиблюються, а їх теоретико-пізнавальна і практично-політична цінність зростає. Так, відбувається уточнення визначення функцій

¹ [151] Поляков А. В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. – 2-е доп. изд. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 529-530.

² [9] Байрамов Ф. Д., Аббасов Ф. Н. К вопросу о понятии “функции государства” // История государства и права. – 2003. – № 5. – С. 8.

³ [7] Бабаев С. В. Теория функций современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Н. Новгород, 2001. – 201 с.

⁴ [33] Габер В. А. Функции государства. – М.: Юристъ, 1996. – 250 с.

⁵ [78] Жигульонков М. В. К вопросу о понятии “функция государства” // Право и политика. – 2001. – № 5. – С. 13-16.

⁶ [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – 190 с.

⁷ [133] Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98-109; [132] Вона же. Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. – 2006. – №6. – С. 101-107.

⁸ [149] Погорілко В. Ф. Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 9-17.

⁹ [151] Поляков А. В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход: Курс лекций. – 2-е доп. изд. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – 845 с.

¹⁰ [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – 840 с.

¹¹ [175] Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України. – К.: АПрН України, 2005. – 168 с.

¹² [79] Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 68-84.

держави, їх змісту та переліку, удосконалюються підходи до їх класифікації, продовжується розробка питань щодо правових форм їх реалізації. Все це, безумовно, сприяє суттєвому оновленню теорії функцій держави.

Як відомо, функція – це не спеціально юридичний термін, однак він широко використовується юридичною наукою. Відмінні підходи стосовно тлумачення поняття “функції”, які зустрічаються в різних галузях науки [142]¹, обумовлюють необхідність визначення змісту даного терміна в юридичній науці. Це пов’язано з тим, що юридична мова, вказує А. Б. Венгеров, часто запозичує чужі поняття, наповнюючи їх власним змістом, який подекуди втрачає зв’язок з первинним значенням. Така ситуація, зокрема, має місце з поняттям “функції”, коли воно включається в юридичний понятійний апарат [30]². Визнаючи неминучість набуття своєрідного змісту категорією “функція” в юридичній науці, Г. Борисов та Є. Тонков у той же час зазначають, що, враховуючи методологічний характер філософії, наукове тлумачення даного поняття в юридичній науці має бути засноване саме на філософському розумінні цього терміна [22]³.

Наприкінці радянської епохи в юридичній літературі зміст функції держави розкривався через практичну діяльність; напрямки або сторони діяльності; соціальний напрямок діяльності; предметно-політичний і соціальний характер діяльності, але домінуючим все ж таки був підхід, згідно з яким під функціями держави розумілися основні напрямки діяльності держави [154]⁴. Таким чином, у радянський період вітчизняною юридичною наукою окремі питання в теорії функцій держави були успішно вирішені, а з приводу інших вдалося досягнути компромісу. Разом із тим, слід констатувати, що досі зустрічаються і суперечливі позиції і це позбавляє теорію досконалості. Так, на сучасному етапі оновлення теорії функцій держави можна подекуди зустріти спроби окремих авторів відійти від усталених підходів до тлумачення даної

¹ [142] Ожегов С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., – 1988. – С. 701.

² [30] Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебник. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – С. 141.

³ [22] Борисов Г. А., Тонков Е. Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. – М.: Современный гуманитарный университет, 2005. – № 1. – С. 7.

⁴ [154] Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1979. – С. 191.

категорії, запропонувавши нові авторські підходи. Наприклад, О. Б. Венгеров та Л. А. Морозова акцентують увагу на тій обставині, що не будь-яка діяльність держави підпадає під поняття “функції держави”. Як критерій ідентифікації того або іншого напрямку діяльності держави вони пропонують розглядати ознаки самих функцій, тобто сталі характеристики, що дозволяють віднести різні сторони діяльності держави саме до її функції. До ознак функцій держави вони відносять: сталу предметну діяльність держави у важливих сферах суспільного життя (економічній, політичній, соціальній, правовій тощо); безпосередній зв'язок між характеристиками держави, які розкривають її сутність, і її соціальним призначенням, яке і реалізується в її діяльності; спрямування діяльності держави на вирішення значних соціально-економічних, політичних та інших завдань, досягнення великих, суспільно значущих цілей, що постають на кожному історичному етапі розвитку суспільства; діяльність держави в певних, передусім правових, формах і за допомогою особливих методів [190]¹. Самі функції держави вони трактують як узяті в комплексі предмет і зміст діяльності держави, а також засоби та способи, що її забезпечують [190]².

У своїх наступних працях О. Б. Венгеров трактує функції як діяльність держави, взяту в цілісності з єдиною політичною, структурною та територіальною організацією [188]³, а Л. А. Морозова – як особливий механізм державного впливу (елементами такого механізму є загальносоціальні, класові, національні та інформаційні фактори, науково-технічний прогрес і міжнародний стан) на суспільні відносини і процеси, який визначає головні напрями і зміст його діяльності щодо управління суспільством [187]⁴. Однак наголосимо, що функції держави і фактори, які їх визначають, – це не одне й те саме. Крім того, в даному підході Л. А. Морозова демонструє спробу поєднати

¹ [190] Теория государства и права: Ч. 1: Теория государства / Под общей ред. А. Б. Венгерова. – М.: Юристъ, 1995. – С. 145-146.

² [190] Теория государства и права: Ч. 1: Теория государства / Под общей ред. А. Б. Венгерова. – М.: Юристъ, 1995. – С. 143.

³ [188] Теория государства и права / Под ред. С. А. Чибириева. – М.: Юристъ, 1998. – С. 24-25.

⁴ [187] Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2002. – С. 68.

взаємопов'язані, проте різнопланові категорії – напрямки діяльності держави і механізм їх здійснення, а тому з таким підходом важко погодитися.

С. В. Бабаєв найбільш прийнятним і практично значущим вважає визначення функцій як основних напрямків діяльності держави, а також цілей, методів, форм і засобів цієї діяльності [7]¹. Таким чином, зміст будь-якої функції держави становлять взаємодіючі елементи: предмет функції, цілі функції, методи, форми і засоби здійснення функції. Даний підхід, на нашу думку, також невдалий, оскільки в поняття функції держави не виправдано включаються такі самостійні правові категорії, як форми і методи здійснення функції.

Відхід від усталеного підходу до функцій держави, з яким, на наш погляд, важко погодитися, пропонують російські представники лібертарно-юридичної теорії держави і права В. С. Нерсесянц, В. А. Четвернін, Л. І. Спиридонов та інші [115]², які пропонують розглядати функції держави як основні форми її діяльності, що виражають правову сутність держави. Так, В. С. Нерсесянц вважає, що державі як правовій, суверенній організації публічної влади притаманні правозасновницька, правореалізаторська і правозахисна функції, а також діяльність її як суб'єкта міжнародного права (зовнішня функція). Серед функцій правової держави він виділяє законодавчу, виконавчу і судову [136; 146; 17]³. Відповідно "...у тоталітарній системі немає ніяких правових завдань або функцій, які здійснюються апаратом влади, оскільки тут діє організація влади неправового типу. Тут універсальний механізм тотальної влади, зокрема, виконує завдання встановлення і охорони... порядку, який є неправовим за своєю сутністю" [146]⁴. Таким чином представники цієї теорії підходять до

¹ [7] Бабаєв С. В. Теория функций современного российского государства: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Н. Новгород, 2001. – С. 13

² Аналіз підходів представників цієї теорії до проблеми функцій держави див.: [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 21-27.

³ [136] Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. – М.: НОРМА, 2001. – С. 258-261. Аналогічну позицію можна зустріти: [146] Пахоленко Н. Б., Четвернин В. А. Функции и задачи государства: вопросы теории и практики // Феноменология государства: Сб. статей. – М.: Праксис, 2001. – Вып. 1: Теория и реалии государственности. – С. 64, 69; [17] Блажич Н. И. Модели разделения властей в правовом государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 2005.

⁴ [146] Пахоленко Н. Б., Четвернин В. А. Функции и задачи государства: вопросы теории и практики //

аналізу функцій держави, виходячи з аналізу не сфери суцього, а належного, тобто з ідеально конструйованого об'єкта.

Не можна підтримати і підхід до визначення функцій держави, запропонований В. Ф. Погорілкою. Він вважав, що функції держави – це основні напрями або види діяльності держави. Як напрями діяльності вони опосередковують зміст її діяльності, а як види – форми діяльності. При цьому від інших напрямів та видів діяльності (мети, завдань тощо) функції держави відрізняються тим, що вони є найбільш загальними та постійними напрямиами або видами [149]¹. Недоліком цього підходу, вочевидь, є фактичне змішування достатньо широкого кола взаємопов'язаних, але при цьому самостійних правових категорій, які, без сумніву, необхідно розрізнявати. Інакше це аж ніяк не вносить ясність у сутність проблеми, а лише її ускладнює.

Уникнути плутанини в поняттях можна, якщо дотримуватися філософської точки зору, відповідно до якої мети – “це передбачувана і бажана в майбутньому подія або стан” [206]². Якщо мета має стратегічний характер, то завдання – тактичне. Цілі необхідно розглядати як вихідні моменти діяльності держави, які визначають доцільність і пріоритетність тих або інших завдань, що повинні бути вирішені за допомогою функцій держави. Як наслідок функції держави мають підпорядкований характер стосовно її цілей та завдань, а останні виступають передумовою функцій, що визначають послідовність їх виникнення, зміну і розвиток. Так, у міру свого вирішення завдання держави з розряду глобальних, виключно важливих можуть переходити до категорії менш суттєвих. Відповідно до такої зміни будуть трансформуватися і функції, переходячи, наприклад, з розряду постійних і основних у категорію неосновних і тимчасових. Отже, безумовно, необхідно відрізняти функції держави від її завдань. Так, якщо завдання держави визначають зміст діяльності держави, то функції є засобом їх реалізації; завдання закріплюються конституційно, а

Феноменология государства: Сб. статей. – М.: Праксис, 2001. – Вып. 1: Теория и реалии государственности. – С. 79.

¹ [149] Погорілко В. Ф. Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 9.

² [206] Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1987. – С. 506.

функції отримують конкретизацію у поточному законодавстві; завдання можуть лише проголошуватися, тоді як функції обов'язково здійснюються; завдання реалізуються в чітко визначених сферах, а функції стосуються різних сфер життєдіяльності суспільства.

Отже, за умов дотримання такого підходу ми згодні з тими авторами, які розглядають функції держави як основні напрямки її діяльності, що виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства [79; 173; 115]¹. Визначення функцій як напрямків діяльності держави вважаємо цілком обґрунтованим, таким, що відповідає філософському і загальнонауковому тлумаченню категорії “функції”.

Дослідження функцій держави потребує виділення ознак, серед яких можна виділити такі:

1. Функції держави визнаються основними соціально значущими напрямками її діяльності. М. В. Черноголовкін зауважував, що окремі визначення функцій держави мають особливості та відмінності, але вони, як правило, збігаються у головному – в розумінні функцій держави як основних напрямків у змісті його діяльності, які визначаються завданнями держави. Він цілком справедливо підкреслював, що функції держави, які відображають її сутність, характеризують її діяльність, при цьому дана характеристика розкриває як політичну природу, так і предметний зміст її діяльності [214]². Аналогічної позиції дотримувався В. Д. Ткаченко, який зазначав, що поняття “основний напрямок діяльності” дозволяє виокремити функції із множини різних проявів державної діяльності як найбільш широкі і загальні за обсягом. Відповідно функціями визнаються такі напрямки діяльності, які мають своїм об'єктом широке коло схожих суспільних відносин в окремих сферах соціального життя (політика, економіка, культура, соціальна сфера, екологія та ін.); є комплексними за своїм змістом і структурою; являють собою один із

¹ [79] Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 68; [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 82; [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 37.

² [214] Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1970. – С. 7-8.

вирішальних напрямків впливу держави на суспільні відносини всередині країни або за її межами; здійснюються всіма або багатьма ланками державного апарату [79]¹. Зазначимо, що визначення функцій саме через основні напрямки діяльності дозволяє виділити їх з різних її проявів саме як найбільш широкі та загальні [79; 93]². Безумовно, слід погодитися, що “основні” – це поняття оцінне, застосування якого при характеристиці такої важливої категорії було б бажано уникнути. Крім того, воно виглядає дещо нелогічним при класифікації функцій на основні і не основні. Однак, як відомо, в юридичній науці немає заборони на такі поняття і використання його в даному випадку є цілком виправданим.

2. Функція держави – це стійка предметна діяльність, без якої держава не може обійтися протягом всього або даного етапу існування. Зміст кожної функції держави складається із сукупності однорідних аспектів державної діяльності. Відповідно схожі сторони державної діяльності об’єднуються в одну функцію, виходячи із специфіки і характеру тих суспільних відносин, на які вони впливають. Різниця в об’єкті впливу, специфіка відповідних суспільних відносин, на які держава впливає в процесі своєї діяльності, є найважливішим критерієм, що дозволяє відмежувати одну функцію від іншої. М. В. Жигульонков наголошує також на цілісності функцій держави, внаслідок чого вони не можуть поділятися на більш дрібні функції. Щоправда, окремі автори висловлюють думку, що неосновні функції держави можуть бути складовими її основних функцій, однак у цьому разі, вважає згаданий науковець, це означатиме, що мова йде не про функцію, а про групу функцій держави [78]³. В. С. Кудря, в свою чергу, відзначає, що на сучасному етапі розвитку подекуди в одній сфері суспільних відносин можуть здійснюватися декілька функцій і, навпаки, одна й та сама функція може проявлятися в

¹ [79] Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 69.

² [79] Загальна теорія держави і права: Підручник / За ред. М. В. Цвіка, В. Д. Ткаченка, О. В. Петришина. – Х.: Право, 2002. – С. 68; [93] Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 8.

³ [78] Жигульонков М. В. К вопросу о понятии “функция государства” // Право и политика. 2001. – №5. – С. 17.

декількох сферах життєдіяльності суспільства [115]¹. Сфери суспільного життя, яким відповідають ті чи інші функції, надзвичайно тісно пов'язані між собою, а відтак, наприклад, реалізація соціальних функцій неможлива без діяльності держави в економічній сфері [78]².

3. Важливою ознакою функцій держави є й те, що вони відображають сутність і соціальне призначення держави. Функції держави, на думку В. М. Корельського, прямо відображають сутність держави, оскільки між ними немає ніяких проміжних ланок. Як наслідок саме функції держави дозволяють проникнути у сутність держави, розкрити те головне, що її характеризує, виявити основні риси і зв'язки [108]³. У цілому соціальне призначення держави полягає у збереженні конкретного суспільства, забезпеченні його цілісності та розвитку в системі координат, які задані його цінностями, потребами і пріоритетами. Отже, соціальне призначення символізує собою головну мету, яка стоїть перед будь-якою державою. Вона здатна залишатися незмінною протягом тривалого часу аж до того, доки не зміниться сутність держави. Разом із тим, функції держави не слід ототожнювати з соціальним призначенням держави, розглядати їх як його просту "проекцію" або сторону, як це подекуди роблять окремі дослідники [167]⁴. Насправді функції певною мірою незалежні від соціального призначення держави, яка може інколи здійснювати і не властиві їй функції. Дана обставина обумовлюється тим, що держава є динамічною системою, яка здійснює управління суспільством під впливом внутрішніх і зовнішніх факторів, що здатні змінюватися. Поява тих або інших функцій на різних етапах державно-правового розвитку не має чітко передбаченого, причинно-наслідкового характеру⁵, вона не жорстко детермінована новою сутністю і формою держави, оскільки в державності

¹ [115] Кудря В. С. *Функции правового государства, находящегося в становлении* (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 37.

² [78] Жигулёнков М. В. К вопросу о понятии "функция государства" // *Право и политика*. – 2001. – № 5. – С. 19.

³ [108] Корельский В. М. *Общая теория социалистического государства*. – Свердловск: СЮИ, 1970. – С. 108.

⁴ [167] Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // *Советское государство и право*. – 1956. – №3. – С. 81.

⁵ Це, однак, не дає підстав для заперечення певної причинної залежності функцій держави від її соціальної сутності.

будь-якого типу на тлі процесу оновлення завжди зберігається певною мірою спадковість функцій.

4. Безпосередня обумовленість функцій завданнями і цілями, які породжені необхідністю держави реагувати на вплив внутрішнього та зовнішнього середовища, дозволяє виділити таку рису, як об'єктивний характер функцій держави. Невирішеність або неналежне вирішення тих або інших завдань, що постали перед державою на тому чи іншому етапі її функціонування, призводить до несприятливих для держави і суспільства наслідків.

5. Реалізація функцій держави здійснюється притаманними їй методами і формами. Слід відзначити, що, на відміну від функцій, форми і методи їх здійснення частіше і більш суттєво можуть змінюватися, якщо відповідних змін зазнає соціальна сутність держави.

6. Ще однією важливою ознакою функцій держави є їх системний характер, оскільки держава являє собою складну багаторівневу систему. Дана характеристика функцій не є усталеною та очевидною [115; 138]¹, а тому її включення до переліку неодмінних ознак потребує додаткового обґрунтування. Однак застосування даної характеристики стосовно функцій держави саме в умовах членства в ЄС видається нам цілком виправданим. Аналізуючи модель “спільної держави”, яка хоча прямо і не застосовується для пояснення правової природи ЄС, проте розглядається в контексті питання про рівні управління в ЄС, ряд науковців характеризують Євросоюз як трирівневу модель, де участь суб'єкта федерації (перший рівень управління) у федеративних інститутах (другий рівень) розповсюджується через інститути ЄС (третій рівень) на загальноєвропейські справи [67]². При цьому слід визнати, що в процесі здійснення завдань і функцій держави можливості та повноваження у другого

¹ Як ознаку функцій держави її виділяють лише деякі автори, наприклад: [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 38; [138] Нефедов С. И. Экономическая функция государства в современных условиях и роль органов внутренних дел в ее осуществлении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 1996. – С. 7-8.

² [67] Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии / Б. Коппитерс, М. Эмерсон, М. Хейссен, Т. Ковзиридзе, Г. Нутчева, Н. Точки, М. Валь / Пер. с англ. – М.: Весь мир, 2005. – С. 24-25.

рівня (національних урядів) будуть набагато ширші, аніж повноваження та можливості у першого та третього рівнів. Деякі ключові питання політики держави можуть вирішуватися не на союзному (наддержавному) рівні, а національними урядами поза офіційними союзними структурами. Фактично союзний рівень функціонує переважно як механізм координації політичних питань, а не як потужний рівень управління. У деяких випадках Союз здатен збільшити кількість існуючих альтернатив у процесі регулювання певних питань, створити нові стимули і навіть призвести до переосмислення інтересів нижчими рівнями. Дана модель у цілому відображає ієрархічну побудову влади в ЄС, де має місце диференціація повноважень щодо здійснення функцій держави.

Важливе значення для розуміння функцій держави має їх класифікація, яка дозволяє не лише виявити їх спільні родові ознаки, але й отримати уявлення про їх видову різноманітність. Класифікація дає можливість виробити практичні рекомендації щодо удосконалення основних напрямків діяльності держави не взагалі, а диференційовано, стосовно їх окремих функцій. При здійсненні класифікації функцій держави слід враховувати, що, з одного боку, вона буде певною мірою умовною, оскільки діяльність держави має відносно єдиний характер, а різні напрямки діяльності тісно пов'язані між собою. Саме тому "...не варто ставати на догматичний шлях і абсолютизувати той чи інший перелік функцій" [148]¹. Аналогічної позиції дотримується М. В. Черноголовкін, який підкреслює, що класифікація функцій має пізнаватися в процесі розвитку; вона мінлива, як мінливі і наукові погляди, що її відображають [214]². З другого боку, оскільки здійснювані класифікації мають об'єктивне обґрунтування, то їх наявність цілком доцільна і необхідна [93; 115]³.

¹ [148] Пискотин М. И. К вопросу о функциях советского государства в современный период // Советское государство и право. – 1958. – №1. – С.91.

² [214] Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит-ра, 1970. – С. 103.

³ [93] Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – С. 13; [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 43.

В юридичній науці існує різноманітність підходів стосовно класифікації функцій держави, що передусім пояснюється відмінністю критеріїв (об'єкти впливу або сфери державної діяльності; характер функцій; тривалість дії; територіальний масштаб; цілі і завдання тощо), які обирають ті чи інші автори. При цьому неможливо виокремити якийсь один, найбільш вірний критерій класифікації, оскільки останні використовуються з різною метою, а, отже, не можуть замінити одна одну. При всій складності здійснення класифікації [77]¹ у вітчизняній теорії функцій держави існують доволі усталені, хоча і не завжди досконалі, на нашу думку, підходи щодо її здійснення.

1. Залежно від значущості для держави і суспільства прийнято виділяти основні (головні) і неосновні (додаткові, похідні) функції. Традиційно в основу такого поділу покладено принцип соціально-політичної значущості того або іншого напрямку державної діяльності. Так, основні функції трактуються як найбільш загальні та важливі напрямки держави стосовно реалізації стратегічних завдань і цілей держави (наприклад, соціальна функція), тоді як неосновні розглядаються найчастіше як складові частини основних функцій (наприклад, функція охорони здоров'я трактується як складова соціальної функції). Як наслідок за умов такого бачення вважається, що останні не відображають сутності і соціального призначення держави [115]².

Даний підхід стосовно поділу функцій найчастіше піддається критиці в юридичній науці. Зокрема, якщо науковці більш-менш єдині в питанні визначення основних функцій, то щодо визначення неосновних, їх переліку і співвідношення з основними позиції дослідників коливаються від визнання факту їх існування [215; 40]³ до категоричного заперечення [52; 77; 230]⁴. Ми

¹ [77] Жигуленков М. В. К вопросу о классификации функций государства // Право и политика. – 2002. – № 8. – С. 16-20.

² [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 50.

³ [215] Черноголовкин Н. В. Функции советского государства в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Юрид. лит., 1960. – С. 10; [40] Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права: Учебник. – М.: ЭКСМО, 2005. – С. 147.

⁴ [52] Денисов А. И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность и функции. – М.: Моск. гос. ун-т, 1967. – С. 134; [77] Жигуленков М. В. К вопросу о классификации функций государства // Право и политика. – 2002. – № 8. – С. 18; [230] Шкляр Т. Функції сучасної держави: поняття та проблеми класифікації // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 11. – С. 63

цілком поділяємо позицію останніх авторів, які вважають наведений поділ невдалим, нелогічним хоча б через відсутність об'єктивного критерію їх розмежування. У випадку, коли неосновні функції держави трактуються як складові основних, виникає ситуація, при якій один з елементів поділу містить інший елемент того ж самого поділу, що тягне за собою порушення правила поділу обсягу поняття: члени класифікації повинні взаємно виключати один одного [77]¹. В. М. Сиріх звертає увагу на той факт, що за умови визнання функцій держави саме як основних напрямків діяльності "... неосновні функції держави позбавляються при цьому своєї необхідної ознаки, оскільки дане поняття охоплює не будь-який вид діяльності, а лише основний" [172]², а тому вони не можуть визначатися як такі, що мають супроводжувальний, допоміжний або обслуговуючий характер. Крім того, при характеристиці неосновних функцій прибічники даної класифікації, як правило, визнають, якщо в реалізації основних функцій держави бере участь весь механізм держави або більшість його структурних підрозділів, то неосновні функції реалізуються спеціальними органами або установами [40; 186]³, що фактично зводить їх до функцій державних органів.

2. За часом (тривалістю) існування прийнято розрізняти постійні і тимчасові функції держави. Постійні функції реалізуються державою протягом всього періоду її існування або починаючи з певного етапу її розвитку. Слід зазначити, що на певних етапах вони можуть перебувати у зародковому стані, як це, наприклад, мало місце з соціальною функцією, яка була недостатньо виражена у рабовласницькому, феодальному та капіталістичному типах держави. Головне те, що відповідна діяльність держави існувала як така. Стосовно тимчасових функцій, то вважається, що вони з'являються внаслідок виникнення специфічних умов суспільного розвитку, в зв'язку з необхідністю

¹ [77] Жигуленков М. В. К вопросу о классификации функций государства // Право и политика. – 2002. – № 8. – С. 18.

² [172] Сырых В. М. Теория государства и права: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 1998. – С. 27.

³ [40] Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права: Учебник. – М.: ЭКСМО, 2005. – С. 148-149; [186] Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – С. 62.

вирішення деяких невідкладних завдань. Відповідно в міру зникнення останніх вони припиняють своє існування [79]¹.

Хоча дана класифікація є доволі усталеною, зазначимо, що і вона має певні вади. Головна з них полягає в тому, що її використання цілком виправдане при розгляді співвідношення між функціями і субфункціями. Так, керівництво військовими операціями під час війни (субфункція) дійсно матиме тимчасовий характер, тоді як функція забезпечення обороноздатності держави – постійний; також тимчасовий характер матиме боротьба з епізоотіями або стихійним лихом (субфункції), але екологічна функція з моменту свого виникнення набуває постійного характеру. Крім того, хотілось би відзначити, що мова частіше має йти не про тимчасові функції, а про особливості реалізації певної функції або функцій в той чи інший період існування держави.

3. Залежно від того, в чиїх соціальних інтересах здійснюються, функції держави прийнято було ділити на загальносоціальні та класові (захисту групових інтересів). Держава незалежно від того, до якого типу вона належить, вирішує поряд з класовими ще й “загальні” справи, які є загальнозначущими для усього суспільства. Вже перші міста-держави, що з’являються як реакція на кризовий стан первісного суспільства, беруть на себе загальнозначущі соціальні функції (оборону, охорону здоров’я, а також функції, які забезпечували виробничу економіку, – сприяння землеробству, металургії, ремісництву, транспорту тощо), чим демонструють соціальну цінність і значущість державної організації суспільства, рятують людство від вимирання, переводять його в соціальну фазу розвитку, створюють цивілізацію [40]². Таким чином, держава як особлива політична організація суспільства здатна виступати в ролі носія не лише класових, але й загальносоціальних функцій.

Під загальносоціальними функціями розуміють напрямки діяльності держав, які відображають загальносоціальне призначення держави, інтереси всього суспільства. Невиконання або неналежне виконання саме цих функцій

¹ [79] 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. – С. 73.

² [40] Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права: Учебник. – М.: ЭКСМО, 2005. – С. 138.

традиційно призводить до ослаблення держави, а подекуди до її руйнації і навіть знищення. Найбільш чітко класові функції (функція економічного або позаекономічного пригнічення класових противників) визначив А. Б. Венгеров, який вказав, що це “...напрямки діяльності держави, які найбільш повно, яскраво відображають інтереси тієї соціальної сили, групи, які панують в даному суспільстві, захоплюють і здійснюють державну владу” [29]¹. Отже, саме класові функції є найбільш мінливими, тісно пов’язаними з соціальною сутністю держави, оскільки максимально повно відображають класові інтереси і волю пануючого класу.

Однак дослідники далеко не завжди розрізняли загальносоціальні та класові функції. Так, відповідно до постулатів комуністичної ідеології класові функції, які виконувалися радянською державою, визнавалися найбільш значущими і навіть мали місце спроби теоретично обґрунтувати тезу, згідно з якою класові функції соціалістичної держави набували загальносоціального характеру, оскільки відображали інтереси переважної більшості населення.

Зазначимо, що в цілому відповідно до певних етапів розвитку держави дана класифікація мала об’єктивний характер. Водночас слід підкреслити, що вона не була універсальною, оскільки неможливо було здійснювати коректно співставлення функцій соціалістичних і капіталістичних (експлуататорських) держав. Будь-яка розвинута капіталістична держава здійснювала функції подібні до тих, які реалізовували соціалістичні держави (організація економіки, соціальний захист, охорона навколишнього середовища тощо), але при цьому вони трактувалися і відповідно відносилися до категорії класових функцій. За цих умов неможливо було вести мову про створення єдиної класифікації функцій держави.

У функціональній характеристиці держави сучасна вітчизняна юридична наука в цілому відійшла від властивої радянській епосі методологічної догматизації. Переважна більшість правознавців сьогодні вважають, що класові функції були властиві експлуататорським і соціалістичним державам, тоді як

¹ [29] Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 1998. – С. 173.

сучасним державам соціально-демократичного спрямування вони не властиві, оскільки реалізують загальносоціальні функції. Стосовно сучасного етапу державно-правового розвитку якщо і прийнято застосовувати дану класифікацію, то загальносоціальним функціям протиставляють не класові, а функції захисту групових інтересів (національних, релігійних, політичних). Але і в цьому разі дану класифікацію застосовують, як правило, лише стосовно недемократичних держав Азії та Африки, що позбавляє цю класифікацію універсальності. Разом із тим, в юридичній науці ще й досі зустрічаються подекуди рецидиви минуло. Так, на думку В. М. Сирих класовий характер мають не лише функції, спрямовані на придушення виступів народних мас, але й решта функцій, у тому числі і загальносоціальні, оскільки під час їх здійснення передусім враховуються інтереси правлячого класу. Більше того, він вважає, що основні загальносоціальні функції сучасних західних держав не втрачають класового характеру, який був їм властивий з моменту рабовласницької держави і до першої половини ХХ сторіччя [172]¹. Окремі ж автори, з позицією яких не можна погодитися, досі вважають, що класовий поділ суспільства в сучасних державах, зокрема в Росії, зберігається, а значить має місце й класова боротьба, про що свідчить зменшення частки безкоштовної освіти та охорони здоров'я, які традиційно належали до загальносоціальної діяльності держави [115]².

4. Найбільш важливим і вихідним у процесі класифікації слід визнати поділ функцій за сферами суспільного життя. За даним критерієм виділяють політичну, економічну, соціальну, екологічну та інші функції. Саме даний підхід дозволяє отримати найбільш чітке уявлення про видову різноманітність функцій держави. Виокремленні саме в результаті даного поділу функції можна в подальшому класифікувати за іншими критеріями, зокрема за сферами політичної спрямованості (територіальною ознакою).

¹ [172] Сырых В. М. Теория государства и права: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 1998. – С.27.

² [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 48-49.

5. Переважна більшість дослідників вважають обґрунтованим поділ функцій держави залежно від сфери політичної діяльності на внутрішні та зовнішні. Внутрішні функції відображають діяльність держави всередині країни, розкривають її роль у житті суспільства. До них традиційно відносять функції всебічного забезпечення реалізації прав і свобод людини і громадянина, політичну, економічну, соціальну, екологічну (природоохоронну) функції тощо. Зовнішні функції розкривають діяльність держави за її межами, вони забезпечують здійснення зовнішньої політики, характеризують відносини з іншими державами і міжнародними організаціями. До них відносять функції: забезпечення обороноздатності, миру і підтримання світового правопорядку, взаємовигідної співпраці з усіма державами, інтеграції в європейську та світову економіку.

Внутрішні та зовнішні функції не можуть бути однаковими для всіх держав. Поява нових або трансформація раніше існуючих функцій держави обумовлена стратегічними напрямками її діяльності, зорієнтованими на задоволення потреб конкретного громадянського суспільства і виклики часу. Це як реально, так і гіпотетично передбачає удосконалення, розширення або, навпаки, звуження напрямків діяльності держави як адекватної реакції держави на задоволення найбільш значущих потреб суспільства або розв'язання певних конфліктогенних проявів (наприклад, боротьба з тероризмом, наркотиками). Крім того, певні відмінності в обсязі та змісті внутрішніх та зовнішніх функцій пов'язані з типом держави і характером політичного режиму, з етапами її розвитку, характером взаємовідносин співіснуючих держав.

Зовнішні функції тісно пов'язані з внутрішніми функціями держави. Їх виконання сприяє повноцінному функціонуванню держави в сучасному світі, який дедалі більше характеризується взаємозалежністю держав. Це стало підставою для заперечення окремими авторами доцільності збереження даної класифікації функцій, оскільки реалізація діяльності держави в сфері політики, економіки, культури тощо значною мірою залежать від зовнішніх умов [115]¹.

¹ Див., наприклад: [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере

Так, виникає питання, складовою якої функції є, наприклад, зовнішня торгівля? Її можна віднести як до економічної функції (внутрішня функція), так і до функції взаємовигідної співпраці з усіма державами¹ або інтеграції в європейську та світову економіку – обидві належать до зовнішніх функцій. Особливої актуальності ця проблема набуває в умовах виникнення таких наддержавних утворень, як Європейський Союз або союз Росії та Білорусі [115; 230]². Очевидно, що відповідь на це питання потребує подальшого удосконалення здійснюваних класифікацій.

На всіх етапах державно-правового розвитку однією з найважливіших була і залишається проблема забезпечення ефективного функціонування держави. Особливої значущості вона набуває у другій половині ХХ ст. Передусім це обумовлено остаточним переходом від ліберальної до соціальної моделі демократичної, правової державності³, яка передбачає активне втручання держави в економічну та соціальну політику, що об'єктивно сприяє розширенню внутрішніх функцій держави. З іншого боку, підвищена увага до внутрішніх функцій держави спричинена процесом європейської інтеграції, який розвивався у близьких, але все ж самостійних напрямках: співпраця в рамках Ради Європи як міжурядової організації та Європейського Союзу як наднаціональної організації. Якщо діяльність створеного за ініціативою Ради Європи Європейського Суду з прав людини внесла суттєві корективи в порядок реалізації функції охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина [18; 49]⁴, то утворення Європейських співтовариств, які згодом трансформувалися в Європейський Союз, мало наслідком його втручання в реалізацію спочатку економічної, згодом – соціальної, а потім і екологічної та інших функцій [23;

Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 52.

¹ Складовою даної функції є, наприклад, міждержавна економічна співпраця.

² [115] Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – С. 52; [230] Шкляр Т. Функції сучасної держави: поняття та проблеми класифікації // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 11. – С. 64.

³ Такий перехід спочатку відбувається на рівні національних держав, а наприкінці ХХ ст. – на теренах Європейського Союзу в цілому.

⁴ [18] Бобин М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений // Правозащитник. – 1998. – №3. – С. 66-98; [49] Гуцель В. Функція охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина і роль в її реалізації Європейського Союзу та Ради Європи // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2005. – Вип.9. – С. 140-151.

48; 120]¹. Це пов'язано з тим, що разом із еволюцією держави змінюється також її діяльна сторона, внаслідок чого з'являються нові напрямки діяльності держави, які в свою чергу обумовлюють виникнення нових структур держави, інші засоби і способи забезпечення функцій держави [190]².

Протягом останніх десятиліть Євросоюз за згодою національних держав суттєво просунувся в напрямку перетворення на наднаціональну організацію, яка має певні власні важливі повноваження³, що становлять виключну компетенцію ЄС і забезпечують легітимність його функціонування, а деякі повноваження реалізує спільно з національними урядами. Як наслідок в умовах активізації європейської інтеграції питання розмежування предметів відання, повноважень і функцій держави набуває особливої актуальності та гостроти. Принаймні в Європі воно перестає бути власне питанням визначення національної стратегії розвитку внутрішньої політики держави. Делегування національними державами Євросоюзу низки суверенних прав дало підстави для розгляду проблеми підвищення ефективності його участі у здійсненні функцій держав у контексті формування та реалізації загальноєвропейської політики. Отже, європейська інтеграція вносить принципові корективи в реалізацію всього комплексу здійснюваних державою функцій, але передусім у процес модернізації внутрішніх функцій держави.

Європейська інтеграція лише на перший погляд позбавляє доцільності класифікацію функцій держави на внутрішні і зовнішні. З утворенням ЄС відбувається активне делегування Союзу суверенних прав, які розкривають зміст внутрішнього суверенітету і пов'язані зі здійсненням відповідних функцій, і навпаки, суверенні права, пов'язані з реалізацією зовнішнього суверенітету і зовнішніх функцій, консервуються у віданні держави. Таким

¹ Див., наприклад: [23] Бороздин И. Промышленная политика Европейского Союза: Доклады Института Европы № 26. – М.: Интердиалект+, 1996; [48] Гуцель В. Г. Особенности реализации социальной функции государств-членов ЕС в условиях разбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2004. – Вип. 8. – С. 158-167; [120] Лозо В. І. Історичні умови становлення і правового забезпечення екологічної політики Європейського Союзу // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2004. – Вип. 8. – С. 69-79.

² [190] Теория государства и права / Под общей ред. А. Б. Венгерова. – М.: Юристь, 1995. – Ч. 1: Теория государства. – С. 145.

³ Ці повноваження інститутам Євросоюзу відповідно до установчих договорів надані державами-членами.

чином, європейська інтеграція не позбавляє, а, навпаки, надає актуальності даному поділу. При цьому слід виходити з принципово нового механізму їх здійснення, що обумовлює необхідність відповідних досліджень.

Висновки до розділу 1

1. Теорія функцій держави має важливе теоретичне і практичне значення для вирішення комплексу політичних та соціально-економічних завдань, які постають перед державою і суспільством на певних етапах їх розвитку. Саме через функції держави відбувається реалізація тих конституційних та законодавчих положень, в яких відображається динаміка розвитку держави.

2. Зростання кількості здійснюваних державою функцій, розширення їхнього змісту, удосконалення форм і методів реалізації пов'язано з утвердженням суверенних національних держав у Новий час. Кількість і обсяг здійснюваних державою функцій обумовлюється пануючою в суспільстві концепцією державно-правового розвитку, а також співвідношенням держави і суспільства у питанні досягнення цілей та вирішення завдань, що постають на відповідному етапі розвитку.

3. Формування теорії функцій держави відбувається протягом XIX–XX ст., однак ідеї стосовно соціального призначення, мети та завдань держави, форм і методів їх реалізації знаходили відображення в політико-правових вченнях здавна. У дореволюційний період у вітчизняній юридичній науці розроблялося вчення про цілі та завдання держави, в межах якого вживалися терміни “функції держави” і “функції державної влади”, проте розуміння даних категорій було інше, аніж на сучасному етапі розвитку юридичної науки. Традиційно функції держави ототожнювалися з правовими формами (законотворчістю, правотворчістю та правосуддям) їх здійснення.

4. Виокремлення в діяльності держави загальносоціального і класового напрямків без чіткого їх розмежування; різний підхід до аналізу схожих сторін діяльності соціалістичних і буржуазних країн; використання часто різної термінології при класифікації функцій цих держав; недотримання єдності

підходів стосовно визнання певних напрямків діяльності держави як її функцій у процесі дослідження держав різного типу негативно позначилося на спробах правознавців у радянські часи створити універсальну теорію функцій держави, в рамках якої розглядалися б питання про функції держави будь-якого типу.

5. Реальне оновлення і удосконалення вчення про функції держави відбувається після розпаду СРСР і утворення незалежних держав, які прагнуть розвивати демократичну, соціальну, правову державність. В означений період вперше досягається єдність концептуальних основ державно-правового розвитку країн Заходу і колишніх соціалістичних країн, що має визначальне значення для реального оновлення теорії функцій держави.

6. Існують різноманітні підходи стосовно тлумачення функцій держави. Уникнути нечіткості поняття допомагає філософський підхід, відповідно до якого цілі необхідно розглядати як вихідні моменти діяльності держави, що визначають доцільність і пріоритетність тих або інших завдань, які повинні бути вирішені за допомогою функцій держави. Як наслідок функції держави мають підлеглий характер стосовно її цілей та завдань, а останні виступають передумовою функцій, що визначають послідовність їх виникнення, зміну і розвиток. При такому підході функції держави розглядаються як основні напрямки її діяльності, що виражають її сутність і соціальне призначення в галузі управління справами суспільства.

7. Основними ознаками функцій держави є: функції держави визнаються основними соціально значущими напрямками її діяльності; вони являють собою стійку предметну діяльність, без якої держава не може обійтися протягом всього або певного етапу існування; відображають сутність і соціальне призначення держави; мають об'єктивний і системний характер; здійснюються притаманними їй методами і формами.

8. Через відмінність обраних критеріїв в юридичній науці існують різні підходи до класифікації функцій держави. Як наслідок неможливо виокремити один, найбільш вірний критерій, оскільки вони використовуються з різною метою і не можуть замінити одна одну. Найбільш актуальним і практично

значущим вважаємо поділ функцій держави за сферами суспільного життя на політичну, економічну, соціальну, екологічну та інші функції, а також за сферами політичної діяльності (територіальною ознакою) на внутрішні та зовнішні. Значення останньої класифікації наочно доводить аналіз функціонування держав в умовах Європейського Союзу як наднаціональної організації влади, де реалізація внутрішніх функцій держави частково переноситься на загальноєвропейський рівень, тоді як зовнішньополітична діяльність залишається монополією національних урядів.

РОЗДІЛ 2

ВПЛИВ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ НА ДІЮ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ

2.1. Правова природа Європейського Союзу

Під впливом інтеграційних процесів, які прийнято розглядати як одну зі стрижньових тенденцій суспільного розвитку в другій половині ХХ – на початку ХХІ століття, в Європі дедалі більше країн добровільно погоджуються на добровільне обмеження власного суверенітету та передачу суверенних прав у компетенцію наднаціональних (наддержавних) утворень. Як наслідок відбувається радикальне перетворення всієї системи соціальних інститутів (національного права, держави і громадянського суспільства) та їх взаємозв'язків, що спричиняє передусім трансформацію самого уявлення про державу. Це дає підстави окремим науковцям стверджувати, що сучасний контекст державно-правового розвитку сприяє подальшому прогресу європейських держав, які залишили позаду фазу держави-нації, в напрямку перетворення держави або на конфедерацію, або на кондомініум, або на федерацію різного складу і різної структури [125]¹.

Аналіз європейської інтеграції та Європейського Союзу як найбільш вражаючого її результату в контексті дослідження проблеми функцій держав обумовлений передусім тим зв'язком, який існує між функціями держави та її суверенітетом (джерелом розвитку усіх державних функцій є суверенітет) [21]². На цей зв'язок вказує О. Є. Кутафін, який визначає державний суверенітет як властивість державної влади незалежно і самостійно від влади інших країн здійснювати свої функції на своїй території та за її межами [98]³. Аналогічної позиції дотримуються А. Безуглов та С. Солдатов, які вважають, що “суверенітет держави – це властивість держави самостійно і незалежно від

¹ [125] Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 381.

² [21] Суверенитет // Большая энциклопедия: Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания / Под ред. С. Н. Южакова. – СПб: Книгоизд. тов-во «Просвещение», 1986. – Т. 18. – С. 96.

³ [98] Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 1996. – С. 120.

інших держав здійснювати властиві їй функції на усій своїй території і за її межами” [12]¹. У зв’язку з обмеженням державного суверенітету внаслідок передачі Євросоюзу низки суверенних прав закономірно постає питання про особливість здійснення функцій державами-членами ЄС та роль Союзу в цьому. На необхідність дослідження функцій держави в контексті глобалізації, а утворення Європейського Союзу слід розглядати як прояв цього процесу, вказує Л. Морозова, яка підкреслює, що “... внутрішні функції держави не можуть розвиватися виключно на власній основі, визначатися цілями, завданнями, які базуються лише на національному інтересі, без урахування інтересів міжнародного співтовариства” [132]². За цих обставин безумовно існує нагальна потреба у ретельному вивченні, аналізі та осмисленні правової природи Європейського Союзу та наслідків його утворення як юридичною наукою в цілому, так і загальною теорією права і держави зокрема.

Проблема визначення правової природи Європейського Союзу отримала висвітлення переважно в науці міжнародного права [15; 76; 193; 216; 4; 44; 169; 68; 195; 91; 111; 129; 152]³. Чимало досліджень присвячено історії становлення та розвитку європейської інтеграції [220; 96; 84; 239]⁴, і лише в загальній теорії

¹ [12] Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. Учебник: В 3 т. – М.: ИНФРА-М, 2001. – Т. 1. – С. 280.

² [132] Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. – 2006. – №6. – С. 102.

³ [15] Бирюков М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой поход: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10. – М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. – 334 с.; [76] Ершов 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. – 163 с.; [193] Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997.- 157 с.; [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: Моск. гос. юрид. акад., 1999. – 209 с.; [4] Арах М. Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998. – 467 с.; [44] Гоці С. Урядування в об’єднаній Європі: Пер. з італ. – К.: КІС., 2003. – 286 с.; [169] Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998. – 420 с.; [68] Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: ИГП РАН, 1992. – 124 с.; [195] Топорнин Б. Н. Европейские сообщества: право и институты. – М.: Наука, 1992. – 183 с.; [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – 436 с.; [111] Королев М. А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. – 1997. – №2 – С. 3–21; [129] Мартиненко П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – № 4. – С. 1-16; [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – 168 с.

⁴ [220] Чубарьян А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира. – М.: Междун. отношения, 1987. – 352 с.; [96] Коваль В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К., 2003. – 196 с.; [84] Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. –

держави і права вона сьогодні не те щоби не вирішувалася – вона взагалі не значиться серед пріоритетних напрямків дослідження. Хоча ще у 1992 р. Б. М. Топорнін звертав увагу на те, що Європейські співтовариства вітчизняною наукою досліджуються недостатньо глибоко і всебічно, вказував на відсутність скоординованої програми наукових досліджень у цій сфері і робив висновок, що доведеться докласти значних зусиль, аби юридична наука змогла дати адекватну відповідь на виклик часу [196]¹. Якщо в російській юридичній науці з того часу певний прорив у вказаній сфері все ж спостерігається, то в Україні, де інтеграція до Європейського Союзу була визнана пріоритетом державної політики ще з перших років незалежності [157; 156]², інакше як парадоксом не можна назвати те, що за цей час з'явилися лічені фундаментальні загальнотеоретичні дослідження Європейського Союзу як самостійного політико-правового явища [152; 124]³. У підручниках з теорії держави і права Євросоюз згадується в контексті обговорення питання про форму державного устрою [151; 173]⁴, тоді як розгляд власне правової природи Європейського Союзу, а також інші важливі загальнотеоретичні проблеми, пов'язані з необхідністю уточнення, а інколи й переосмислення в контексті євроінтеграції змісту таких понять, як держава, форма держави, державний суверенітет, функції держави, громадянство, поділ влади, правотворчість тощо, фактично замовчуються [238; 245; 237]⁵. Як наслідок у науковій і навчальній літературі

Х.: Консум, 1998. – 156 с.; [239] Яковюк І. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 4. – С. 82-92.

¹ [196] Топорнін Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: ИГП РАН, 1992. – С.5-6.

² Див., наприклад: [157] Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 // Методично-нормативний посібник з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. – К.: М-во юстиції України, 2000; [156] Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 114-115.

³ Див., наприклад: [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – 168 с.; [124] Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти). – К.: ІДП ім. В.М. Корецького НАНУ, 2003. – 304 с.

⁴ [151] Поляков А. В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. – 2-е изд., доп. – СПб.: Юрид. центр Пресс, 2003. – С. 577; [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 136-138.

⁵ Винятком можна вважати: [238] Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – №3 (38). – С. 114-125; [245] Він же. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2004. – Вип. 4. – С. 22-24.; [237] Він же. Громадянство

зустрічаються не лише відмінні, але й інколи протилежні оцінки правової природи Євросоюзу.

На жаль, обсяг роботи не дозволяє детально зупинитися на дослідженні правової природи Європейського Союзу. Остання, поза всякі сумніви, гідна бути темою окремого дослідження. У даній роботі обмежимося викладом власної точки зору стосовно цього складного наукового питання, маючи на меті обґрунтування правомірності постановки питання стосовно взаємодії Європейського Союзу з національними державами в процесі реалізації окремих внутрішніх функцій держав.

Слід визнати, що як у вітчизняній, так і зарубіжній юридичній та політологічній науках на сьогодні немає чіткого розуміння, а отже, і визначення правової природи Європейського Союзу. Останнє розширення складу Союзу, а також провал процедури ратифікації Договору, що встановлює Конституцію для Європи [103]¹, суттєво ускладнили розв'язання цього складного питання. Спеціалісти з міжнародного права здебільшого стоять на позиції, згідно з якою ЄС слід віднести до певних різновидів міжнародних міждержавних організацій (ММУО): наднаціональних [323; 250; 328; 130; 123; 200]², регіональних [299; 231; 232; 73]³ або субрегіональних [91]⁴. Окремі автори характеризують ЄС як міжнародну організацію інтеграції [251; 339; 312; 320; 91; 16]⁵. Ставлячи під

Європейського Союзу // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х., 2005. – Вип. 9. – С. 82-88.

¹ [103] Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – 622 с.

² [323] Schermers H.G. International institutional law. – Rockville, 1980. P. 27-33; [250] Buergenthal Th., Maier N.G. Public International Law. St. Paul, 1990. – P. 51; [328] Steiner A.J., Vagts D.F., Koh N.H. Transnational legal problems. N.Y., 1994. P. 1082; [130] Международное право: Учеб. / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М.: Юрид. лит.-ра, 1999. – С. 191; [123] Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: Учебник. – М.: БЕК, 1997. – С. 96; [200] Ушаков Н. А. Проблемы теории международного права. – М.: Наука, 1988. – С. 128; та ін.

³ [299] Henkin L., Pugh R.C., Schachter O., Smit H. International Law. Cases and Materials. – St. Paul, 1993. – P. 1499; [231] Шреплер Х.-А. Международные организации: Справочник / Пер. с нем. – М.: Межд. отношения, 1995. – С. 151-167; [232] Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: Справочник / Пер. с нем. – М.: Межд. отношения, 1997. – С. 201-208; [73] Европейское право: Учеб. / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: НОРМА, 2002. – С. X.

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

⁵ [251] Carrion A. J. R. Lecciones de Derecho internacional publico. Madrid, 1994. P. 63-64; [339] Velasco de M. D. Las organizaciones internacionales. Madrid, 1996. P. 46-47; [312] Medina M. La Comunidad Europea y sus principios constitucionales. Madrid, 1974. P. 111; [320] Salcedo J. A. C. Curso de derecho internacional publico. Madrid, 1994. P. 64; [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 20, 23; [16] Бирюков П. Н. Международное право: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.:

сумнів наднаціональний державоподібний характер сучасного Європейського Союзу й одночасно наполягаючи на тлумаченні ЄС як міжнародної міжурядової організації [91]¹, окремі представники науки міжнародного права подекуди не зовсім коректно обґрунтовують свою позицію посиленнями на висновки досліджень, які проводилися на інших історичних етапах інтеграції, зокрема на початку 70-х років [91]². Безумовно, чимало сучасних підходів до роз'язання тієї чи іншої правової проблеми базуються на досвіді та закономірностях минулих досліджень. Крім того, беручи до уваги моменти певної проблеми, що втратили актуальність, інколи набагато легше досягнути нового, сучасного сприйняття багатьох явищ. Однак, разом із тим, слід визнати, що розгляд європейської інтеграції поза принципом історизму, який вимагає аналізу явища, що досліджується, в динаміці, в процесі його безперервного розвитку, є неприпустимим. Б. М. Топорнін підкреслює, що Співтовариства не стоять на місці, не залишаються застиглими структурами, а тому висновки і оцінки, засновані на аналізі одного з етапів, можуть виявитися непридатними для іншого [196]³.

Ретроспективний погляд на історію європейського об'єднувального процесу, навпаки, доводить, що ще на етапі передісторії і особливо з моменту офіційного започаткування інтеграційного процесу і далі на всіх етапах його розвитку ідея створення чергової міжнародної міжурядової організації не охоплювалася намірами ані його засновників, ані тих, хто її розвивав у подальшому. Тому абсолютно закономірними і правомірними здаються нам висловлювання Д. Штрассера: "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, наданні Співтовариствам, діяльність їх

Юристь, 2006. – С. 360.

¹ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 33-36, 61.

² [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 24.

³ [196] Топорнин Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: ИГиП РАН, 1992. – С. 6.

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*) в певних сферах над структурами держав, що створили їх. Ця суперструктура функціонує шляхом тонкого процесу балансування між державами-членами та інститутами Співтовариства” [331]¹.

Заперечення стосовно визнання ЄС міжнародною організацією має об’єктивні та суб’єктивні підстави. Так, на етапі передісторії (до 1944 р.) серед основних проектів об’єднання Європи панували концепції та проекти федеративного (П’єра дю Буа, Іржі Подебрада, Яна Амоса Коменського, Іммануїла Канта, Джузеппе Мадзіні, Віктора Гюго, Константина Франца, Арістида Бріана, Алексі Леже) або конфедеративного (Дюка де Сюллі, Емеріке Крюсе, Вільяма Пенна, Шарля де Сен-П’єра, Анрі де Сен-Сімона, Йоганна Каспара Блунтшлі, Ріхарда де Куденхове-Калергі) союзу європейських держав [80; 152; 239]². Хоча ці проекти не мали жодного шансу бути реалізованими свого часу, вони мають певну теоретичну та практичну цінність, оскільки аналіз їхнього змісту свідчить про те, що такі революційні навіть для сучасного етапу інтеграційного процесу ідеї, як перетворення Європейського Союзу на наднаціональну організацію федеративного або принаймні конфедеративного типу, прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів, обов’язковість рішень союзних органів для усіх держав-членів – це винахід не сучасних політиків, а добре усвідомлена попередниками сучасних європейських інтеграторів умова забезпечення життєздатності та функціональності створюваного об’єднання [239]³.

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

² [80] Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств / Ред. кол. Ю.А. Борко (отв. ред.). Ин-т Европы РАН. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 18, 24-26; [152] Посельський В. *Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції.* – К.: Смолоскип, 2002. – С. 26-28; [239] Яковюк І. *Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції* // Вісник Академії правових наук України . – № 4. – 2003. – С. 82-92.

³ [239] Яковюк І. *Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції* // Вісник Академії правових наук України . – № 4. – 2003. – С. 82-92.

Після Другої світової війни ідея створення наднаціональної організації влади федеративного або конфедеративного типу в Європі почала поступово втілюватися в життя. Так, у резолюції Європейського конгресу 1948 р. передбачалося створення Верховного Європейського Суду, який для того, аби гарантувати права людини, мав набути статусу наднаціонального органу. При цьому наголошувалося, що наднаціональний характер Суду можна забезпечити лише в разі виключення будь-якого впливу на нього з боку держави [252]¹.

У Декларації Р. Шумана щодо Вищого європейського органу вугілля та сталі, з якої прийнято починати офіційний відлік часу сучасного інтеграційного процесу, чітко і однозначно констатувалося таке:

по-перше, 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 федерації [152]²;

по-друге, головним моментом у пропозиції є створення над державами наднаціональної влади, яка є вираженням солідарності між державами, в якій відбувається часткове злиття їхніх національних суверенітетів. Наднаціональна влада буде незалежною при прийнятті рішень як від держав, так і приватних інтересів [308]³.

Саме тому, хоча метод міжурядового співробітництва згодом і довів свою ефективність і легітимність у здійсненні інтеграційного процесу як у цілому (діяльність Ради та Європейської ради), так і в окремих сферах інтеграції (наприклад Шенгенські угоди), з моменту започаткування інтеграції він був відкинутий її основоположниками через його обмежені можливості щодо формування та реалізації спільних інтересів новоствореного об'єднання, а перевага була надана комунітарному методу.

¹ [252] Cartou L. Le Marche commun et le droit public. P. 1959. P. 34.

² [152] 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.

³ Цит. за: [308] Lindeiner-Wildau K. Von. La supranationalite en tant que principe de droit. Leyden. 1970. P. 39.

Цілком закономірно, що відповідно до проголошеної мети (створення європейської федерації) концепція розбудови об'єднаної Європи мала включати як економічну¹, так і військову та політичну складові [10]². Початком економічного об'єднання й інтеграції в цілому, як відомо, стало підписання Договору про створення Європейського об'єднання вугілля та сталі (1951 р.). Це й не дивно, оскільки, на думку Ж. Монне та Р. Шумана, саме економічна кооперація європейських країн мала стати прологом до утворення “європейської федерації”. До речі, це єдиний установчий договір, в якому використовувалося поняття “наднаціональний” (у пунктах 4, 6 ст. 9 Договору вказувалося на наднаціональний характер функцій службовців Вищого органу Співтовариства), яке, однак, було виключене з тексту після підписання Договору про злиття (підписаний у 1965 р., набув чинності у 1967 р.) [112]³. Політичну та військову інтеграцію держав-членів мав забезпечити Договір про заснування Європейського оборонного співтовариства (ЄОС), який у 1952 р. підписали уряди Франції, ФРН і країн Бенілюксу. Договір передбачав, що ЄОС набуде статусу міжнародної організації наднаціонального характеру [298]⁴, яка матиме:

- спільні керівні установи. Договір передбачав, що для реалізації відповідних функцій, властивих державі, і до формування органів, які б відповідали федеративній чи конфедеративній структурі, створювалися Комісаріат, Збори, Рада міністрів і Суд;

- збройні сили. Держави-члени мали відмовитись на користь ЄОС від суверенного права мати власні збройні сили та права здійснювати військовий призов, за винятками, передбаченими Договором;

¹ Першим кроком у цьому напрямку слід вважати домовленість урядів країн Бенілюксу щодо утворення єдиного економічного простору (1944 р.).

² 24 жовтня 1950 р. Голова французького уряду Р. Плевен офіційно запропонував доповнити план Шумана ідеєю створення європейського оборонного співтовариства (запровадження об'єднаної європейської армії). Див.: [10] Барабанов О. Н. Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития // Европейские страны СНГ: место в «большой Европе» / Под ред. В. Грабовски, А. В. Малыгина, М. М. Наринского (отв. ред.). – М.: Международные отношения, 2005. – С. 167.

³ [112] Костенко М. Л., Лаврѐнова Н. В. К вопросу о наднациональности и особенностях права ЕС // Европейская интеграция: правовые проблемы. – С. 43.

⁴ [298] Fact sheets on the European Parliament and activities of the European Community. Luxembourg. 1987. P. 87.

- бюджет (мав формуватися із внесків держав-членів у розмірі, встановленому Радою міністрів).

Та легкість, з якою вдалося підписати Договір про ЄОС, породила у єврофедералістів невинувато сміливі очікування, результатом яких стала розробка проекту Договору про заснування Європейського політичного співтовариства (ЄПС)¹ як основи Європейської федерації (проголошувалося створення Європейського співтовариства наднаціонального характеру, засноване на союзі народів, яке не може бути розпущене) [298]². Проте через позицію Франції, яка у 1954 р. зірвала ратифікацію Договору про ЄОС [169]³, ідея перенесення інтеграційних ініціатив на політичну і військову сфери була надовго похована.

Цю поразку прихильників ідеї прискореної розбудови Європейської федерації безумовно можна тлумачити як небажання національних урядів європейських країн створити наднаціональну організацію влади в Європі, а отже, використовувати її для аргументації тези про створення Європейських співтовариств саме як міждержавного, міжурядового об'єднання. Проте насправді даний факт скоріше ілюструє зворотне – те, наскільки далекосяжними були наміри ініціаторів інтеграційного процесу щодо створення з самого початку наднаціональної (наддержавної) організації влади в Європі. Крім того, без федералістської риторики оновлена концепція європейської інтеграції не позбавила наднаціонального характеру вже створені Європейські співтовариства, як не відкидала ідею політичного та військового об'єднання держав-членів у майбутньому. Насправді вона лише по-новому розставила акценти: розбудова має розпочатися з економіки, оскільки здобутків саме у цій сфері потребують як держави-члени, так і народи, які вони представляють, тоді як інтеграція у таких чутливих з точки зору збереження державного суверенітету сферах, як національна безпека, оборона та зовнішня політика,

¹ Проект Договору був оприлюднений у Страсбурзі 10 березня 1953 р.

² [298] Fact sheets on the European Parliament and activities of the European Community. P. 93.

³ [169] Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998. – С. 51-52.

повинна розглядатися як віддалена перспектива [244]¹.

Про збереження намірів стосовно розбудови об'єднаної Європи саме на федералістських, наднаціональних засадах і відповідно заперечення будь-яких інших, компромісних проміжних моделей, на нашу думку, свідчить відхилення на початку 60-х років державами-учасниками інтеграційного процесу ідеї французького уряду ("план Фуше") стосовно перетворення Європейських співтовариств на конфедерацію (асоціацію) суверенних держав.

Підкреслимо, що і в подальшому, на наступних етапах європейської інтеграції ідея розбудови об'єднаної Європи саме як федеративного утворення неодноразово піднімалася в наукових і політичних дискусіях, а її втілення в життя знайшло потужних лобістів як на рівні окремих політиків, громадських організацій, держав, так і інститутів Союзу. Так, Європарламент у 1981 р., перевищуючи надані йому повноваження, сформував спеціальну інституційну комісію для розробки проекту Договору про Європейський Союз, яку очолив відомий діяч європейського федералістського руху А. Спінеллі. У 1984 р. Європейський парламент переважною більшістю голосів схвалив підготовлений нею проект Договору про Європейський Союз (далі – ПДЄС), який можна було розцінювати як реальний план об'єднання Європи на справді федеративній основі. Ключовими положеннями цього проекту були такі: Союз асимілює, заміщує й перевершує існуючі Співтовариства; закріплюється необмежений строк існування Союзу та незворотний характер комунітарного досвіду; запроваджується принцип субсидіарності; забезпечується верховенство права Союзу щодо національного права в межах його компетенції; чітко визначаються види компетенції: виключна компетенція Союзу, конкуруюча або субсидіарна компетенція (має місце, коли спільна діяльність Союзу і держав-членів заміняє недостатню або неефективну діяльність окремих держав-членів) та потенційна (питання, які перебувають у введенні національних урядів, за спільною згодою можуть бути віднесені до конкуруючої або виключної

¹ [244] Яковюк І. В. Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2005. – Вип. 10. – С.76-87.

компетенції Союзу); створюється наднаціональна Європа та утворюється “європейська нація” як певна цивілізаційна спільнота; з метою подолання негативного ставлення держав-членів до зазначеного проекту та надання йому необхідного ступеня легітимності передбачалася процедура його ратифікації національними парламентами [4; 68]¹.

У цілому ПДЄС став наочним прикладом того, як міжурядові форми співробітництва дедалі більше мали заміщуватися наднаціональними, про що свідчить збільшення повноважень Європарламенту (розширення можливостей брати участь у законодавчому процесі та процедурі прийняття бюджету, надання повноважень стосовно схвалення програми Комісії та здійснення контролю за її діяльністю, проведення розслідування на вимогу громадян ЄС тощо); включення Європейської Ради до складу інститутів Союзу; запровадження процедури прийняття рішень простою, абсолютною або кваліфікованою більшістю голосів (лише на десятирічний перехідний період за державами-членами зберігалось право вето стосовно рішень, які посягали на їхні значущі національні інтереси, але лише за умови, що Комісія підтверджує виключне значення такого інтересу для держави і обнародуються причини такої вимоги держави-члена). Ці та ряд інших положень ПДЄС [4]² свідчать про чіткий намір Європейського парламенту надати Союзу риси наднаціональної організації, що заснована на федеративних принципах. У цьому зв’язку слід також згадати спільну Декларацію Франції та Німеччини про головні європейські пріоритети (2001 р.), яка містила положення про створення більш прозорої, легітимної та ефективно функціонуючої демократії і заснування федерації національних держав.

Отже, хоча ідея створення європейської федерації отримала офіційне закріплення лише у декларації Шумана і після провалу Договору про ЄОС в офіційні документи Європейських співтовариств і Євросоюзу жодного разу не

¹ [4] Арах М. Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998. – С. 117-122; [68] Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: ИГП РАН, 1992. – С.87.

² [4] Арах М. Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998. – С. 117-127.

вдалося внести аналогічне положення або хоча б посилання на федеративний устрій організації (положення проекту Договору про Європейський Союз (Маастрихтського договору), в якому говорилося про новий крок у напрямку федералізму як кінцевої мети розвитку Союзу, було виключене з остаточно узгодженого тексту на вимогу Великої Британії), це ніколи не перешкоджало просувати розвиток Євросоюзу саме в напрямку розбудови федеративного об'єднання. І навіть ті автори, які визнають ЄС виключно міжнародною організацією, вимушені одночасно зазначати, що відбувається “процес формування міжнародно-правової федерації, яка раніше не була відома людській цивілізації” [91]¹. Це обумовлено тим, що як теорія, так і практика знає лише одну модель державного устрою – федеративний устрій, яка була б здатна відповідати потребам організації й функціонування Європейських співтовариств (Євросоюзу) як наднаціональної (наддержавної) організації влади на всіх етапах її розвитку.

У ході розвитку інтеграційного процесу стосовно Європейського Союзу все частіше лунають висловлювання такого роду: Союз – це державне об'єднання “особливого роду” (*sui generis*) [327]²; ЄС є унікальною структурою, яка не може бути подібна до жодної з відомих моделей урядування, як і не може бути пояснена будь-якою звичайною теорією міжнародних відносин [336]³; Євросоюз на сьогодні фактично більше не можна характеризувати як різновид міжнародної організації, право якої представляє регіональну або субрегіональну підсистему міжнародного права [73]⁴; заснований на принципі “свободи в умовах рівності” Євросоюз завжди був чимось більшим, ніж союз держав, але меншим, ніж держава [70]⁵; суверенітет національних держав розчиняється на європейській арені, а законодавча влада Європейського

¹ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 60.

² [327] Spruyt H. The Sovereign State and its Competitors. An analysis of System Change. Princeton, Princeton University Press, 1994. P. 190.

³ [336] Tugendhat C. Making Sense of Europe. Harmondsworth, 1986. P.3.

⁴ [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. X.

⁵ [70] Европейские страны СНГ: место в “большой Европе” / Под ред. В. Грабовски, А. В. Малыгина, М. М. Наринского (отв. ред.). – М.: Международные отношения, 2005. – С.21.

парламенту “роз’їдає” роль національних урядів [309]¹; Суд ЄС “як гусениця поступово, але неухильно “об’їдає” компетенцію держав-членів у найрізноманітніших сферах діяльності ЄС” [65]². При цьому, як вже зазначалося, одні автори, переважно представники науки міжнародного права, продовжують наполягати на тому, що ЄС – це певний різновид міжнародної організації, інші характеризують його як конфедерацію (наприклад, Р. Врубель, І. Грицяк) [338; 47]³ чи високоінтегровану конфедерацію держав (П. Мартиненко, Н. А. Ушаков) [129; 201]⁴ або наголошують на процесі федералізації ЄС (А. О. Четвериков, Г. П. Толстопятенко) [216; 191]⁵. Венеціанська Комісія Ради Європи у 1994 р. зазначила, що ЄС “залишається міжнародною організацією наднаціонального характеру, яка, проте, містить у собі певне число елементів конфедерації чи федерації” [306]⁶, а Конституційний Суд ФРН при тлумаченні Маастрихтської угоди охарактеризував ЄС як потенційну федерацію [166]⁷. Деякі автори, вважаємо, передчасно намагаються обґрунтувати ідею розгляду ЄС як державного утворення [83]⁸.

В. Посельський, у свою чергу, аналізуючи політичну систему Євросоюзу, зазначає, що тривалий час дискусія стосовно теоретичного тлумачення європейського будівництва дійсно точилася в межах теорії міжнародних відносин між реалістами та неофункціоналістами стосовно бачення остаточної

¹ [309] Marks G., Hooghe L., Blank K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance // *Journal of Common Market Studies*. Vol. 34, No. 3, September 1996. P. 341, 361.

² [65] Энтин М. Л. Суд Европейских сообществ. Правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. – М.: Международные отношения, 1987. – С. 19.

³ [338] Vaubel R. Comments on article by Lenaerts and de Smijter // *Reforming of the Treaty on European Union. The Legal Debate*. The Hague: Kluwer Law International, 1996. P. 207; [47] Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: Навч. посіб. – К.: К.І.С., 2004. – С. 25.

⁴ [129] Мартиненко П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал // *Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник*. – К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – Вип. 4. – С.5, 8; [201] Ушаков Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования. – М.: Наука, 1997. – С.52-53.

⁵ [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999; [191] Толстопятенко Г. П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М.: НОРМА, 2001. – С. 3, 9, 11.

⁶ [306] *Le Monde*, 11.07.2003.

⁷ [166] Руденко Н. Проблеми державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // *Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник*. – К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – № 4. – С. 23.

⁸ [83] Ильин Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: Рос. тамож. акад., 2002. – 164 с.

інституційної архітектури ЄС чи як міжурядової, чи як федеративної моделей. Однак з кінця 80-х років дослідників більше почав цікавити процес “європеїзації” традиційних державних прерогатив та розгляд інтеграційної моделі як системи, що розвивається відповідно до концепції “багаторівневого управління” [152]¹. Сенс цієї концепції в тому, що національні уряди більше не виступають єдиним суттєвим суб’єктом (significant actors) [321]². Як результат у сучасному Євросоюзі замість одного існує принаймні три домінуючі центри влади: національні держави, Європейський Союз як наднаціональна організація влади та субнаціональні (регіональні) суб’єкти³. Це означає, що інституційний устрій ЄС містить фактично на сьогодні змішані характеристики трьох класичних моделей організації влади: міжурядової, наднаціональної та федеративної, а тому В. Посельський, приєднуючись до Моріса Круаза та Жан-Луї Кермона, пропонує розглядати цей “нерозпізнаний політичний об’єкт” (так охарактеризував Євросоюз колишній голова Європейської комісії Жак Делор) як проміжну модель між конфедерацією та федерацією – приклад своєрідного “міжурядового федералізму” [152]⁴.

Після узгодження тексту Договору, що встановлює Конституцію для Європи (далі – Конституція), який відкрив нову сторінку в історії європейської інтеграції, при характеристиці ЄС деякі з його дослідників, до яких приєднуємося й ми, дедалі більше акцентують увагу на тому факті, що на початку інтеграційного процесу Співтовариства дійсно були надзвичайно близькі до міжнародних організацій з доволі вузькою і конкретною сферою діяльності, але на сучасному етапі розвитку їх можна охарактеризувати як унікальне, всеосяжне інтеграційне, більшою мірою державоподібне міжнародне об’єднання держав наднаціонального характеру з майже універсальною компетенцією, яке сполучає міжнародно-правовий і державно-правовий

¹ [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 51-54.

² [321] Sandholtz W. Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions // Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No. 3, September 1996. P. 412.

³ [] Marks G., Hooghe L., Blank K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance. P. 368.

⁴ [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 51-54.

методи інтеграції, що взаємодоповнюють один одного [153]¹. При цьому ЄС розглядається як “інструмент з суверенними повноваженнями”, що виконує функції, раніше притаманні лише державам, за посередництва своїх власних інститутів і права, яке має пріоритет відносно національного права, що дає в цілому підстави визнати його частково суверенним публічним утворенням [297]². І хоча Союз не є державою в повному розумінні цього слова, однак має значні владні прерогативи [103]³.

Нами наведено лише деякі з численних характеристик Європейського Союзу, але навіть їх аналіз свідчить про те, наскільки складним як у теоретичному, так і практичному плані є питанням щодо політико-правової сутності цієї організації. Це й не дивно, оскільки на етапі започаткування інтеграційного процесу Ж. Монне попереджав, що “передрікати сьогодні, якої кінцевої форми набуде Європейське співтовариство, означало б вступити у протиріччя з нашим розумінням його як процесу змін” [51]⁴. У свою чергу Ж. Делор наприкінці 80-х років визнав, що процес інтеграції не зорієнтований на жодну модель, у нього немає прецедентів, а тому поняття федерації або конфедерації, які подекуди застосовуються стосовно ЄС, недостатньо відображають його сутність [51]⁵.

Ставлячи питання про політичну сутність ЄС, А. О. Четвериков зазначає, що пошук відповіді на це питання може йти двома шляхами: або його співставленням з відомими, реально існуючими чи такими, що існували раніше, формами державних союзів, або шляхом розробки нового абстрактного поняття, загальної категорії, в яку б можна було “вписати” реально існуючий Євросоюз [216]⁶. З цим баченням ситуації важко не погодитися.

¹ [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 27, 54.

² [297] Everling U. Comments on the Article by B. de Witte // Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate. The Hague, Kluwer, 1996. P.19-21.

³ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 6.

⁴ Цит. за: [51] Делор Ж. Европа на пути к 1992 г. // Междунар. жизнь. – 1989. – Сентябрь. – С. 21.

⁵ [51] Делор Ж. Европа на пути к 1992 г. // Междунар. жизнь. – 1989. – сентябрь. – С. 21.

⁶ [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 41, 46.

У рамках першого напрямку Євросоюз порівнюють із співтовариством, конфедерацією або федерацією.

До регіонального співтовариства як особливої форми об'єднання держав поряд з Радою Європи Євросоюз відносить О. Ф. Скакун. При цьому співтовариство вона визначає як союз суверенних держав, що об'єдналися на основі міждержавного договору для посилення інтеграційних зв'язків і еволюції в напрямку конфедеративного об'єднання [173]¹. На користь такого висновку начебто свідчить той факт, що ЄС було утворено на основі трьох європейських співтовариств, два з яких² продовжують на даний час існувати паралельно з Союзом. Однак з цією позицією важко погодитися.

Співробітництво в співтоваристві традиційно обмежується постановкою глобальних цілей діяльності: підтримання миру і безпеки в регіоні, врегулювання суперечок між державами-членами, розвиток економіки, соціальної, культурної сфер. Процедура вступу до співтовариства максимально спрощена – воно, як правило, відкрите для всіх країн відповідного регіону, про що говориться в міжнародних договорах, які лежать в їх основі. Держави, які входять до співтовариства, повністю зберігають свій суверенітет. Аналіз функціонування нині існуючих співтовариств (наприклад, Організація африканської єдності, Ліга арабських держав) свідчить про те, що на практиці не існує прикладів створення в співтовариствах єдиної валютної системи, запровадження громадянства, визначення спільних кордонів або інших кроків, які б говорили про наміри держав-членів створити наднаціональне об'єднання. Тому О. Ф. Скакун абсолютно справедливо характеризує співтовариство як об'єднання з доволі слабкими інтеграційними зв'язками, яке за рівнем інтеграції поступається навіть конфедерації. Саме тому важко погодитися з її кінцевим висновком про віднесення ЄС, ступінь інтегрованості якого настільки значна, що змушує науковців навіть спеціально обґрунтовувати його відмінність від держави, до співтовариства.

¹ [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 136-138.

² Як відомо, ЄОВС припинило існування по закінченні 50-річного строку, на який було укладено відповідний Договір. Власність і повноваження цього співтовариства перейшла до Європейського Співтовариства.

Як зарубіжні, так і вітчизняні правознавці та політологи доволі часто порівнюють Євросоюз з конфедерацією [302; 129; 201; 47; 218; 217]¹. Це й не дивно, оскільки численні згадувані нами проекти інтеграції передбачали розбудову об'єднаної Європи саме на конфедеративних засадах. Однак таке ототожнення, і в цьому ми солідарні з позицією як зарубіжних [248; 44]², так і вітчизняних авторів [112; 173; 216]³, слід визнати неприйнятним. Передусім слід зазначити, що в юридичній науці не склалося єдиної позиції з приводу правової природи конфедерації [96]⁴. Не в останню чергу це пов'язано з тим, що у вітчизняній науці до кінця 70-х років ХХ сторіччя питанням конфедерації уваги практично не приділялося. Дослідники, як правило, обмежувалися викладом історичних даних про їх існування у ХІХ ст. в Європі або в кращому випадку наводили узагальнені характеристики. Однак з 80-х років конфедерація в енциклопедичних словниках та підручниках починає ідентифікуватися з формою територіального устрою, а у 90-ті роки акцент знову змінюється – наголос робиться на її міжнародно-правовому характері [177]⁵. Так, В. А. Ржевський вважає, що конфедерація – це не держава. Вона являє собою слабкий і нестабільний союз незалежних держав, позбавлений наднаціонального характеру і міжнародної правосуб'єктності [163]⁶. На думку

¹ [302] Hughes Chr. *Confederacies* Leicester, 1990. P. 34; [338] Vaubel R. Comments on article by Lenaerts and de Smijter. P. 207; [129] Мартиненко П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал. – С.5, 8; [201] Ушаков Н. М. Государство в системе международно-правового регулирования. – М.: Наука, 1997. – С.52-53; [47] Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: Навч. посіб. – К.: К.І.С., 2004. – С. 19-25; [218] Чиркин В. Е. Федерализм и федеративное государство // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 23. Щоправда останній автор вже в іншій роботі заперечує існування конфедерації на даний час: [217] Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997. – С. 177.

² [248] Arbeitsgruppe “Europäische Verfassung”, Wiedenfeld W. (Vorsitzender). *Wie Europa vetaßt sein soll*. Gütersloht, 1990. S. 14; [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 16.

³ [112] Костенко М. Л., Лаврєнова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация // Государство и право. – 1994. – №4. – С. 109; [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 137; [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 46-49.

⁴ Окремі автори вважають конфедерацію однією з форм федералістського об'єднання. Див.: [96] Коваль В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К, 2003. – С. 14-15.

⁵ [177] Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. – К.: УРЕ АН УРСР, 1974. – С. 359.

⁶ [163] Ржевский В. А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1992. – №6. – С.34.

А. В. Лафитського, конфедерація є формою союзу держав, які зберігають суверенітет у повному обсязі [116]¹.

Ще більш невизначеними та розпливчастими є уявлення про конфедерацію у західноєвропейській науці. Так, Ф. Емарока зазначає, що починаючи з ХІХ ст. у західній Європі конфедераціями почали йменуватися утворення, які створювалися державами для досягнення спільних цілей. Головною ознакою конфедерації в цьому разі є те, що утворюється “асоціація двох і більше держав, в яких суверенітет членів зберігається” [46]². Однак при такому підході під поняття “конфедерація” підпадатимуть усі види об’єднань держав (власне конфедерації, а також унії, альянси тощо), що не мають наднаціонального характеру і які прийнято відносити до міжнародних організацій. Відповідно ті об’єднання, які мають елементи наднаціональності, наблизатимуться до федеративної держави.

Для відповіді на питання, чи є Євросоюз конфедерацією, слід провести їх співставлення. Безумовно, у конфедерації та ЄС є певні риси, які формально роблять їх схожими. Так, до конфедерації Союз наближає таке: держави-члени залишаються суверенними державами і формально не втрачають права виходу з нього³ (у ст. І-60 Конституції ЄС вперше врегульовано питання добровільного виходу зі складу Союзу [103]⁴); Союз утворюється на основі договору, який має міжнародно-правовий характер⁵; члени ЄС зберігають за собою такі принципові ознаки держави, як наявність власних збройних сил⁶ і податків⁷.

¹ [116] Лафитский В. И. Дорога, ведущая в тупик? О конфедеративной форме государственного устройства // Народный депутат. – 1991. – №4. – С. 15.

² [46] Гречко Л. В., Шинкарецькая Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. – 1994. – №2. – С. 63.

³ Слід, однак, зазначити, що в СРСР республіки також характеризувалися як суверенні утворення, що зберігали право виходу із його складу. Деякі з них поряд з Радянським Союзом навіть були членами ООН.

⁴ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 136.

⁵ ЄС, як і Європейські співтовариства справді утворені на основі міжнародних договорів. Однак майбутнє Союзу пов’язується з Конституцією, яка за формою нагадує міжнародний договір, але за змістом максимально наближена до конституції держави.

⁶ Щоправда Конституція ЄС (ст. І-16) передбачає можливість розробки спільної оборонної політики, а згодом – і спільної оборони.

⁷ Обсяг переданих ЄС повноважень у сфері податків є незначним і жорстко контролюється національними урядами. Разом із тим, не можна не помічати тенденцію до розширення Союзом власних фінансових ресурсів (він наділяє себе засобами, необхідними для досягнення цілей і реалізації політики (ст. І-54 Конституції)). Як наслідок, він значною мірою є фінансово автономним.

Разом з тим, інші традиційні риси конфедерації [79; 203]¹ Союзу не властиві:

- на відміну від конфедерації держави-члени ЄС не мають права нуліфікації будь-якого рішення Союзу на своїй території. Конституція надає національним урядам лише можливість здійснення моніторингу діяльності ЄС. У разі якщо третина національних парламентів дійде висновку, що ЄС перевищив свої повноваження, відповідні його рішення будуть переглянуті. Щоправда, деякі конституційні (верховні) суди держав-членів погодилися визнати примат права ЄС над нормами національного права, якщо воно приймається в межах компетенції Союзу [91]²;

- Європейський Союз – це не тимчасове утворення, оскільки установчі договори не регламентують можливість і підстави припинення існування Союзу. Більше того, ст. 240 Договору про ЄЕС та ст. IV-446 Конституції передбачають, що ці договори діятимуть необмежений час;

- стосовно Союзу можна говорити про наявність єдиної території, кордонів і громадянства, чого не передбачає конфедерація;

- з конфедерацією Союз відрізняється і наявністю у нього спільних законодавчих і судових органів, Конституції та власної правової системи;

- наявність в ЄС власної фінансової і валютної систем також відрізняє Союз від конфедерації;

- на відміну від конфедерації, якій властиве обмежене коло предметів відання, Союз фактично має універсальну компетенцію;

- і найголовніше – на сьогодні держави-члени ЄС не можуть бути визнані суверенними в традиційному розумінні цього терміна, що є обов'язковим для конфедерації [155; 238]³.

¹ [79] 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. – С. 94; [203] Федерация в зарубежных странах / Колл. сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ. – М.: Юрид. лит., 1993. – С. 6-7.

² [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 383-402.

³ [155] Проблемы теории государства и права: Учеб. пособие / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2001. – С. 210; [238] Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – №3 (38).

Наведені аргументи дають достатньо підстав, аби заперечувати правомірність ототожнення ЄС з конфедерацією.

Високий ступінь інтеграції, а також визнання її засновниками побудови федерації як кінцевої мети об'єднавчого процесу, спонукає багатьох авторів розглядати Євросоюз саме з позиції федералізму [112; 152; 216]¹. Безумовно, саме федеративна модель організації влади, яка передбачає гармонійне узгодження співіснування суверенного федеративного центру (в даному випадку – наднаціонального Союзу) і суб'єктів федерації (держав-членів ЄС) відповідно до принципу *Pluribus Unum* (єдність у різноманітності) [103]² найбільшою мірою відповідає цілям і завданням утворення ЄС.

Слід визнати, що з формальної точки зору Євросоюз дійсно в цілому відповідає традиційним ознакам федерації [79; 173]³, а саме:

- за Конституцією Союз набуває власної правосуб'єктності;
- для Євросоюзу формально властива дуальна організація влади, яка складається з системи інститутів і органів ЄС, що дедалі більше відповідає принципу поділу влади, і системи вищих органів державної влади держав-членів. Інститути Союзу з певною долею умовності можна було б розглядати як єдині федеральні органи влади, покликані формувати і реалізовувати єдину політику в найрізноманітніших сферах співробітництва держав-членів;
- існування єдиного правового простору Союзу, цілісність якого досягається завдяки принципам верховенства (над правом держав-членів, включаючи конституційне право) і прямої дії права ЄС. До чинних договорів, а в майбутньому – до Конституції Союзу не можуть бути внесені зміни, якщо вони не схвалені державами-членами;

¹ [112] Костенко М. Л., Лаврєнова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация // Государство и право. – 1994. – №4. – С. 108-109; [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 56-57; [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 52.

² Даний принцип є офіційним девізом Євросоюзу, закріплений у Преамбулі Конституції. Див.: [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 94.

³ [79] 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. – С. 91-92; [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 127-128.

- існування дворівневої системи законодавства: на території Союзу діє право ЄС, яке має пріоритет над національним правом, та право держав-членів;
- здатність Союзу розширювати свою компетенцію без внесення поправок в установчі договори (“kompetens-kompetenz” – компетенція-компетенції);
- постійне розширення і спрощення процедури голосування кваліфікованою більшістю голосів як шляхом внесення змін до установчих договорів, так і за допомогою одностайного прийняття рішення Радою щодо поширення такої процедури на інші сфери;
- наявність Європейського парламенту як органу представництва народів держав-членів ЄС, функції якого поступово дедалі більше наближаються до функцій класичного парламенту. З певними уточненнями і з урахуванням специфіки ЄС можна говорити про двопалатний парламент, де Європарламент є нижньою палатою, а Рада – верхньою, яка представляє інтереси держав-членів;
- розв’язання усіх правових конфліктів, зокрема між Союзом і його членами стосовно компетенції, Судом Європейських співтовариств;
- наявність подвійного громадянства – держав-членів і Союзу, щоправда останнє має субсидіарний характер;
- Союз має власну валюту (євро)¹;
- формування бюджету відбувається переважно прямим шляхом. Внаслідок цього бюджет Союзу остаточно вийшов з-під контролю національних парламентів і отримав повну фінансову автономію [101]²;
- нарешті, існування властивої для федерації практики поділу компетенції на виключну і спільну.

За таких обставин цілком природно, що цілий ряд авторів у своїх дослідженнях доходять висновку про наявність у Євросоюзу федеративних рис. Так, Д. Хессе і В. Райт вказують на поступову трансформацію Союзу з міжнародної організації у політичний інститут з федеративними рисами [300]³; Дж. Петерсон вважає, що Співтовариство містить деякі структури, які є чисто

¹ Однак, на євро перейшли не усі держави-члени ЄС.

² [101] Конституции зарубежных государств / Под ред. В. В. Маклакова. – М.: БЕК, 1997. – С. XV.

³ [300] Hesse J., Wright V. Federalizing Europe: The Path to Adjustment // Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford: Oxford University Press, 1996. P. 375.

федеративними [316]¹; У. Леонарді підкреслює той факт, що після Маастрихту наднаціональні елементи наближаються до якості, яка дозволяє зробити висновок, що Союз набув рис федеративного утворення [307]², а Е. Штейгер [330]³ і Д. Урвін [337]⁴ відповідно наголошують на дедалі більшому зміцненні федеративного характеру Співтовариства та на сполученні міжурядових рис з федеративними в правовій природі Союзу. До аналогічних висновків доходять російські та вітчизняні дослідники інтеграції [106; 112; 192; 152]⁵. Однак, хоч як би наближався за ознаками Євросоюз до федерації в її класичному розумінні, у найближчій перспективі він не зможе бути визнаний нею, оскільки не є державою в традиційному для XIX ст. розумінні.

У рамках другого напрямку Євросоюз намагаються розглядати як організацію *sui generis* (особливого роду), наднаціональну (наддержавну) організацію або федерацію держав.

Слід погодитися з А. О. Четвериковим, який зазначає, що визнання Євросоюзу як організації *sui generis* є найпростішим виходом із ситуації. Таким шляхом йдуть багато з дослідників євроінтеграції [216]⁶. Так, Ж. Делор, характеризуючи ЄС як унікальну юридичну й політичну систему, що утворилася в результаті інтеграційного процесу, визначає її зрештою як “не ідентифікований політичний об’єкт” [44]⁷. Грецький правознавець Н. Муссі оцінює створення і функціонування Союзу як “унікальний експеримент в історії людства”, який переслідує певні федеративні цілі, а фінансування його витрат передбачає передачу ресурсів з національного на наднаціональний

¹ [316] Peterson J. Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision? // Parliamentary affairs, Oxford University Press. Vol. 47. No.1. January 1994. P.125.

² [307] Leonardy U. The Political Dimension, German Practice, and the European Perspective // Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford: Oxford University Press, 1996. P.85.

³ [330] Steyger E. Europe and its Members. A Constitutional Approach. Aldershot: Dartmouth. 1995. P. 22.

⁴ [337] Urwin D. The Community of Europe. A History of European Integration Since 1945. London: Longman, 1991. P. 130.

⁵ [106] Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. – М.: БЕК, 1997. – С. XVI; [112] Костенко М. Л., Лаврѐнова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация // Государство и право. – 1994. – №4. – С. 109; [192] Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997. – С.11; [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 57.

⁶ [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 41.

⁷ [44] Гоці С. Урядування в об’єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 15.

рівень [314]¹. Колишній європейський комісар К. Тагендхет, відмічаючи унікальність структури Співтовариства, зазначає, що вона не може бути уподібнена жодній з відомих моделей урядування, як не може бути пояснена жодною з існуючих теорій міжнародних відносин [336]². На аналогічних позиціях стоять А. Дешвуд [292]³, Х. Спрут [327]⁴, В. Посельський [152]⁵ та інші автори.

Однак вочевидь такий підхід має істотні вади. Головна з них полягає в тому, що визначення ЄС через організацію *sui generis* жодним чином не вирішує питання стосовно визначення правової природи цієї організації, її співвідношення з існуючими формами політичної організації.

Найбільш популярним і поширеним при поясненні правової природи Євросоюзу і його співвідношення з державами-членами є його розгляд як наднаціональної (наддержавної) організації. Даний термін і заснована на ньому концепція виникла наприкінці XIX ст. і була обумовлена, з одного боку, побоюванням держав втратити свій суверенітет внаслідок передачі своїх повноважень наднаціональним організаціям, а з іншого – бажанням використати наднаціональні механізми для досягнення певних цілей і відповідно розвивати їх. Однак реальні можливості для застосування концепції на практиці виникли саме із започаткуванням європейського інтеграційного процесу, коли даний термін вперше було закріплено в Договорі про ЄСВС. С того часу прикметних “наднаціональний” (дещо рідше – “наддержавний”) отримав широке застосування стосовно широкого кола явищ, які так або інакше пов’язані з інтеграцією.

Хоча проблема наднаціональності вітчизняною юридичною наукою розробляється відносно давно [63; 114; 135; 145; 204]⁶, однак питання, що

¹ [314] Moussis N. Access to European Union: law, economics, policies. Genval, EDIT-EUR, 1996. P. 22, 33. 42.

² [336] Tugendhat C. Making Sense of Europe. – P.3. (Цит. за: Forsyth M. The Political Theory of Federalism. The Relevance of Classical Approaches // Federalising Europe. P. 26.)

³ [292] Dashwood A. Effectiveness and Simplification of Decision-Making by the Council // Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate. The Hague, Kluwer Law International, 1996. P.147.

⁴ [327] Spruyt H. The Sovereign State and its Competitors. An analysis of System Change. P. 190.

⁵ [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 59-61.

⁶ [63] Энтин М. Л. Международные организации и проблема наднациональности // Мировая экономика и

означає наднаціональність, залишається дискусійним. Певного прориву у вирішенні цього складного теоретичного питання вдалося досягнути протягом останніх десятиліть завдяки ґрунтовним працям передусім західних [317; 341]¹, а також російських авторів [15; 91; 111; 216; 225; 229]². Серед останніх слід відзначити дисертаційне дослідження С. В. Єршова [76]³, в якому дану проблему розглянуто широко і глибоко, а сформульовані висновки є обґрунтованими і будуть використані нами для додаткової аргументації власної позиції. Зокрема в роботі проаналізовано взаємодію державного суверенітету і наднаціональності, прояв останньої в правовому статусі та діяльності інститутів ЄС, у компетенції органів інституційної системи Союзу, в правотворчому та правозастосовному процесах. У результаті проведеного дослідження С. В. Єршов робить такі важливі висновки, з якими ми цілком погоджуємося:

- по-перше, переконливо доводиться існування на сучасному етапі державно-правового розвитку такого самостійного явища, як наднаціональна (наддержавна) політико-правова організація;

- по-друге, Європейський Союз, як і Європейські співтовариства, за своєю правовою природою визнаються наднаціональними (наддержавними) організаціями. Це, однак, не спричиняє ліквідацію суверенітету держав-членів.

международные отношения. – 1988. – №9. – С.45-54; [114] Крылова И. С. Правовые аспекты буржуазных теорий интеграционных теорий и проблема суверенитета // Проблемы буржуазной государственности и политико-правовая идеология. – М.: ИГП АН СССР, 1990. – С. 107-135; [135] 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; [145] Олтеану О. М. Некоторые тенденции в эволюции ЕЭС // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 1986. – №6. – С. 54-63; [204] Фещенко А. С. Явление наднациональности в деятельности международных органов // Советский ежегодник международного права. 1987. – М., 1988. – С. 159-171.

¹ [317] Petriccione R. Italy: Supremacy of Community Law over National Law // ELR, 1986, vol. 11. P. 317-328; [328] Steiner H. A., Vagts D. F., Koh H. H. Transnational legal problems. Materials and Text; 1994; [341] Weiler J. The Community system: the dual character of Supranationalism // YBEL, 1981. – №1. P. 267-281.

² [15] Бирюков М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход: Дис... д-ра юрид. наук: 12.00.10. – М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. – 334 с.; [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – 436 с.; [111] Королев М. А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. – 1997. – №2. – С. 3-20; [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 43-46; [225] Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. – М.: НИМП, 2003. – 340 с.; [229] Шибяева Е. А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. – 1992. – №4. – С. 81-93.

³ [76] Ершов 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. – 163 с.

Через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні Союзу суверенних прав, які були делеговані йому державами-членами, створюються якісно нові умови для більш ефективного функціонування і розвитку держав-членів і народів, які вони представляють;

- по-третє, інтеграційне право ЄС не є функціональним додатком ані міжнародного, ані національного права. Це самостійна правова система, яка також має наднаціональний характер [76]¹.

Узагальнюючи результати вищеназваних досліджень, можна виокремити такі головні ознаки Євросоюзу як наднаціональної організації:

- функціонування наднаціональної (наддержавної) за своїм характером організації передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки її влада може існувати над державами лише за умови збереження існування самих держав з усіма властивими їм атрибутами. А якщо ні, то поняття “наддержавна” втрачає будь-який сенс. Саме тому вважається некоректним ототожнювати ЄС як наднаціональну організацію з федеративною державою, суб’єкти якої, як відомо, зазвичай не визнаються суверенними державами²;

- добровільна відмова держав-членів від здійснення певної частини суверенних прав на користь наднаціональної організації. Внаслідок входження до високоінтеграційного об’єднання суверенітет держави не принижується, а навпаки, держави в результаті його колективного здійснення отримують право і реальну можливість суттєво розширити сферу своєї діяльності за межами територіального верховенства. Крім того, функціональна передача державою окремих суверенних прав, яким не властива така ознака, як невідчужуваність [79; 194; 111]³, не може тлумачитися як обмеження суверенітету в цілому;

¹ [76] Ершов 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. 8-9.

² Щоправда хоча єдиним, але винятком з цього правила був Радянський Союз, про що буде сказано далі.

³ [79] 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. – С. 41. Разом з тим, слід погодитися з М. Корольовим, який зауважує, що кількісний показник ступеня передачі суверенних прав може дійти критичної позначки, коли суверенітет як ознака може зникнути. Однак досягнення такої межі може бути розтягнуте у часі і “правовому просторі” і не може виникнути без згоди держави-члена, оскільки, як зазначає Б. Топорнін, міра наднаціональності ніколи не виходить за межі, продиктовані інтересами забезпечення державного суверенітету. Див.: [194] Топорнін Б. Н. Европейское право: Учебник. – М.: Юрист, 1998. – С. 147; [111] Королєв М. А.

- делегування низки законодавчих, виконавчих та судових повноважень інтеграційним органам;

- право і здатність наднаціональної організації самостійно розширювати межі своєї компетенції (більш детально про це буде сказано далі);

- право наднаціональної організації автоматично застосовується щодо суб'єктів національного права держав-членів. Таке право створюється наднаціональними органами, які юридично не підконтрольні державам-членам. При цьому такі органи здатні приймати обов'язкові для держав рішення, навіть якщо одна або декілька держав-членів негативно ставляться до такого рішення. Важливо також додати, що окремі питання повністю (виключна конкуренція наднаціональної організації) або частково (конкуруюча компетенція) виведені з-під відання держав-членів;

- чиновники такої організації виступають і діють від імені та в інтересах наднаціональної організації, а не як представники відповідних держав-членів. Хоча в ЄС члени Комісії призначаються за загальною згодою їхніх урядів, однак як члени Комісії вони не можуть представляти і/або захищати інтереси тієї держави, громадянином якої вони є, а також юридичних та фізичних осіб. Маастрихтський договір (п. 2 ст. 213) забороняє членам Комісії при здійсненні своїх повноважень звертатися із запитом і отримувати інструкції від урядів або інших органів держав-членів, а також вимагає від держав-членів утримуватися від спроб впливати на позицію членів Комісії. Ніццький договір ще більше посилив цю незалежність, запровадивши нову процедуру висунення кандидатур членів Європейської комісії, згідно з якою таке висунення і наступне призначення здійснюється не національними урядами за загальною згодою, а кваліфікованою більшістю Ради, що підсилює конституційний аспект. При цьому вони незалежні як від урядів своєї держави, так і від Ради, яка не може призупинити або припинити дію повноважень цих осіб;

- у наднаціональній організації реалізується механізм поділу влади, специфіка якого стовно ЄС полягає в існуванні п'яти гілок влади (законодавча, виконавча, судова, наглядова та координаційно-спрямовуюча), які утворюють єдину, цілісну інституційну структуру, що характеризується системністю наднаціонального змісту¹. Стабілізація такої складної структури забезпечується додатковими зв'язками між гілками влади шляхом перенесення деяких функцій кожної з гілок на інститути (органи) іншої;

- у межах своєї компетенції наднаціональна організація може приймати рішення кваліфікованою більшістю голосів. Прийняті рішення можуть не збігатися з волевиявленням окремих держав-членів;

- право наднаціональної організації укладати міжнародні договори від свого імені.

Всі вище названі ознаки притаманні Євросоюзу, однак деякі з них у різному сполученні властиві й іншим наднаціональним організаціям (наприклад, ВТО, Раді Європи тощо), що породжує проблему виокремлення ЄС з-поміж інших організацій такого роду. Таке розмежування потрібне, оскільки якісна відмінність Союзу від інших наднаціональних організацій суттєва і загальновідома. На думку Е. Смайтера та К. Ленерта, вона обумовлюється “ступенем наднаціональності”, яка в свою чергу визначається балансом двох форм участі громадян у прийнятті рішень на рівні наднаціональної публічної влади: безпосередньо або опосередковано. Ступінь наднаціональності Союзу, на їх думку, є максимально високим тому, що він є єдиною наднаціональною організацією, один з інститутів якої (Європейський парламент) обирається безпосередньо народом, що свідчить про “зміцнення його федеративного змісту” [216]². Погоджуючись у цілому з такою позицією, разом з тим, хотілось би зазначити, що такий ступінь наднаціональності обумовлюється також обсягом і видом делегованих інтеграційному об'єднанню суверенних прав;

¹ Це, однак, не означає, що всі органи ЄС мають наднаціональний характер.

² [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 45. Цит. за: Lenaerts K., Smijter E. The Question of Democratic Representation: on the democratic representation through the European Parliament, the Council, the Committee of Regions, The Economic and Social Committee and the National Parliaments. P.166-167.

правом наднаціональної організації самостійно розширювати межі своєї компетенції; процедурою прийняття рішень (одноставно чи кваліфікованою більшістю); співвідношенням права організації та права держав-членів. Лише після аналізу сукупності всіх цих факторів можна зробити кінцевий висновок про ступінь наднаціональності певної організації.

Визнаючи, що поняття “наднаціональна” (наддержавна) організація як правова категорія досить адекватно відображає правову природу Союзу та його співвідношення з державами-членами, в той же час необхідно підкреслити, що визначення Європейського Союзу як наднаціональної організації не вирішує усіх питань, зокрема не розкриває унікальність Союзу, не дозволяє виокремити ЄС з-поміж інших організацій такого роду. Зокрема слід зважати на ту обставину, що наднаціональність чітко простежується 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) все ще панує міжурядова форма співробітництва.

У цілому слід погодитися з думкою Т. К. Хартлі, що обмеження визначення Євросоюзу лише через наднаціональність є історичним анахронізмом, оскільки він увійшов в той етап свого розвитку, коли більш доречним виглядає термін “федералізм” [209]¹.

Поки що не виправдано мало уваги в сучасних дослідженнях приділяється концепції федерації держав [216]². Поштовх до розгляду Євросоюзу в такому контексті дав Федеральний конституційний суд ФРН, який визначив його як “Staatenverbund”, тобто щось “середнє” між Bundestaat (союзна, федеративна держава) та “Staatenbund” (союз, конференція держав) [254; 109]³. В

¹ [209] Хартлі Т. К. Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества: Пер. с англ. – М.: ЮНИТИ, Закон и право, 1998. – С. 10.

² [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 43.

³ [254] Cases 2 BvR 2134/92 & 2159/92 “Manfred Bruner and the others v. The European Union Treaty”. CMLR, 4 January 1994. Якщо поглянути в минуле, то, наприклад, у російській дореволюційній науці терміни “Staatenbund” і “Confederation” розглядалися як синоніми і використовувалися для позначення союзу держав як однієї з форм федерації. Див.: [109] Коркунов Н. М. Русское государственное право. – СПб.: Тип-я М. М. Стасюлевича, 1908. – Т. 1. – С. 75-76.

англійському перекладі цього терміна було використано поняття “федерація держав”.

Виправданість вибору даної моделі для пояснення правової природи ЄС безумовно є далеко неочевидною. Проблематичність полягає у складності поєднання вимоги щодо неподільності державного суверенітету з існуванням такої моделі федерації. На думку А. М. Кол’єва, при утворенні навіть звичайної федерації виникають проблеми розподілу суверенітету з моменту утворення держави з раніше незалежних суб’єктів. Він, зокрема, ставить запитання: а чи можна конструювати нове державне утворення без фактичної ліквідації відокремленості правових систем його складових частин у випадку, коли держави, що утворюють федерацію, зберігають свою відокремлену правову суб’єктність? Відповідаючи на поставлене запитання, А. М. Кол’єв доходить таких висновків:

по-перше, якщо така відокремленість зберігається і суб’єкти федерації не позбавлені свого суверенітету, то нова держава не склалася;

по-друге, якщо органи влади федерації вправі вимагати безумовного пріоритету в певній сфері, то можна стверджувати, що кожний засновник нової держави перезасновує сам себе, втрачаючи при цьому попередню суб’єктність. У цьому разі вихід зі складу федерації одного з членів породжує необхідність перезаснування держави в цілому, що зачіпає усі її частини. Тоді рішення про вихід зі складу федерації не може прийматися однією з її складових частин. Те саме стосується будь-якої зміни конституційного режиму як федерації в цілому, так і її суб’єктів.

Єдиним виходом із цієї ситуації, на думку вченого, є визнання правомірності існування концепції поділу суверенітету в порядку “спільного відання” [99]¹, однак даний вихід із ситуації є не менш спірним і дискусійним [15; 76; 99; 193; 216]².

¹ [99] Кольєв А. Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. – М.: Логос, 2005. – С. 241-242.

² Див., наприклад: [15] 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. 135-196; [76] Ершов С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и

Як відомо, виникнення ідеології федералізму обумовлене особливостями державного будівництва окремих країн у XVIII-XIX століттях. У період утворення США в контексті вчення Ш. Монтеск'є про поділ влади були сформульовані ідеї стосовно поділу суверенітету. Якщо у XVIII ст. висловлювалися ідеї про те, що суверенітет притаманний виключно суб'єктам федерації [131]¹, то пізніше стали висловлюватися думки про суверенітет як федерації, так і її суб'єктів, аж доки у другій половині XIX ст. завдяки працям Г. Єллінека та П. Лабанда особливого поширення не набула концепція, згідно з якою суверенітет визнавався виключно за федерацією. Однак на початку XX ст. висловлена раніше ідея щодо подвійного носія суверенітету – федерації та її суб'єктів – знову набула популярності і була оформлена у дуалістичній теорії федералізму [235]². При цьому далеко не завжди пріоритет відводився федерації в цілому. Деякі науковці вважали, що суверенітет федерального центру є похідним від загальної волі суб'єктів федерації [76]³. Таким чином, починаючи з XVIII і до початку XX ст. серед науковців і політиків доволі поширеною була думка про те, що федерація являє собою союзна державу, яка складається з окремих держав [66]⁴.

У контексті обговорення концепції федерації національних держав хотілось би нагадати той факт, що наприкінці XIX ст. в політичних колах

національного права государств-членов: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2003. – С. 25-33; [99] Кольев А. Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. – М.: Логос, 2005. – С. 219; [193] Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 108-113, 128-136; [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 33-40.

¹ Як відомо, первісно штати США вважалися суверенними державними утвореннями. Так, рішення Верховного Суду США від 1793 р. у справі громадянина штату Кароліна Чишолма проти штату Джорджія викликало протест з боку останнього як таке, що ігнорує його суверенітет, адже штат як суверенне державне утворення не може виступати відповідачем у суді без своєї згоди. Справедливість такої позиції була підтверджена XI поправкою до Конституції США. Див.: [131] Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. – М.: Международные отношения, 1985. – С. 282.

² [235] Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6: Т-Я. – С. 256.

³ “Суверенітет союзу – еманация суверенітету штатів... Кожний з них все ще є суверенною державою, все ще незалежною і все ще здатною, якщо того вимагатимуть обставини, прийняти на себе виконання функцій як таких у найнеобмеженіших розмірах”. Див.: [76] Ершов 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. 28. Цит. за: Willoughby. The Fundamental Concepts of Public Law. N. Y., 1924. P.225.

⁴ [66] Федерация // Энциклопедический словарь / Под ред. К. К. Арсеньева и Ф. Ф. Петрушевского. – СПб.: Изд-ли Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1900. – Т.70. – С. 145.

Австрійської імперії активно обговорювалася ідея її федералізації на принципово нових порівняно з існуючою практикою засадах. Небезпідставно вважалося, що побудована за територіальним принципом федерація не здатна покінчити з національною ворожнечею у багатонаціональній державі. Тому була висунута ідея створення федерації національностей [66]¹. Ідеологи цієї концепції зазначали, що метою утворення демократичної федерації повинно бути збереження самобутності як держави, так і національностей. Для цього за федеральним центром мають залишитися питання судочинства, підтримання громадського порядку, тоді як питання народної освіти, мови (наголошувалося на рівності національних мов) і культури мають бути віднесені до компетенції суб'єктів федерації, сформованих за національною ознакою. На з'їзді австрійської соціал-демократичної партії 1899 р. проект демократичної федерації національностей був запропонований словенським осередком партії. Хоча зміст проекту було піддано нищівній критиці, ідея такої федерації продовжувала розвиватися і в подальшому. З певними застереженнями можна стверджувати, що згодом вона, щоправда з іншим змістовним наповненням, була втілена в юридичній конструкції радянської федерації, яка являє собою фактично федерацію національних держав.

Отже, хоч як не дивно це може здатися на перший погляд, але юридичну конструкцію радянського федералізму можна розглядати як своєрідний прототип Європейського Союзу в контексті обговорення його бачення як федерації національних держав. А. О. Четвериков, аналізуючи федералістську концепцію розвитку Євросоюзу, припускає, що взірцем для наслідування при проектуванні майбутнього Європейського Союзу могли бути не тільки і навіть не стільки США, скільки Радянський Союз, який формально-юридично являв собою достатньо децентралізовану і демократичну федерацію [216]². У цьому зв'язку варто зазначити, що аналогічного висновку на початку 40-х років ХХ ст.

¹ Наиболее развернутую теоретическую разработку этой проблемы дал Синоптикус в книге «Государство и нация» (1899). Див.: [66] Федерация // Энциклопедический словарь / Под ред. К. К. Арсеньева и Ф. Ф. Петрушевского. – СПб.: Изд-ли Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1900. – Т. 70. – С. 145.

² [216] Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – С. 50.

дійшов американець Д. В. Мішель, який у своїй роботі “Основні риси майбутнього Європи” (розділ “Приклад СРСР”) стверджував: “Сполучені Штати не можуть, як того хотіли б прибічники федеративного союзу [в Європі], слугувати прикладом для такого об’єднання, оскільки європейські проблеми за своїм характером і масштабом дуже відрізняються від тих, які властиві для нашої країни. Важливим і корисним зразком є СРСР, де представники майже 150 рас і націй користуються культурною автономією... в той же час, стосовно політичної і економічної сфер, забезпечено централізоване керівництво. При цьому в жодному разі мова не йде про те, що об’єднана Європа має переймати тоталітарні риси радянської системи” [296]¹.

Що ж являла собою в теоретичному плані радянська модель федерації² і чи могла вона стати певним орієнтиром при виборі моделі об’єднаної Європи? Аналіз положень Основного Закону (Конституції) СРСР (1924 р.) та Конституції СРСР (1936 р.) [102]³, а також наукової та довідкової літератури [20; 150]⁴ дозволяє дійти висновку, що відповідно до своєї юридичної конструкції Радянський Союз дійсно формально був федерацією національних держав, оскільки кожний її суб’єкт юридично визнавався суверенною державою як на рівні конституційного законодавства, так і на міжнародному рівні. При цьому слід робити застереження: як і у випадку з Мексикою, ОАЕ, Швейцарією, у конституціях яких вказано на наявність суверенітету в суб’єктів федерації, в СРСР на практиці дані положення виявилися певною мірою конституційною фікцією [235]⁵, хоча точніше сказати, що вони мали “сплячий характер”. Доки СРСР залишався тоталітарною державою, на суверенний статус його суб’єктів ніхто не зважав, однак в умовах демократизації саме

¹ Цит. за: [296] Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940-1945. Eine Dokumentation gesammelt und eingeleitet von Walter Lipgens. München, R. Oldenbourg Verlag. 1968.

² Обговорюватися може саме теоретична юридична модель радянської федерації, оскільки практика її функціонування загальновідома і безумовно нічого спільного з європейським інтеграційним процесом не має.

³ [102] Конституции и конституционные акты СССР (1922-1936): Сборник документов / Под ред. Н. П. Трайнина. – М.: Изд-во «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1940. – С. 43, 180.

⁴ Про тлумачення союзних республік як суверенних держав див.: [20] Большая Советская Энциклопедия: В 51 т. / Редкол.: Б. А. Введенский (глав. ред.). – 2-е изд. – М.: Гос. науч. изд-во «БСЭ», 1957. – Т. 50. – С. 9; [150] Політичний словник: / За ред. В. К. Врублевського, А. В. Кудрицького, В. М. Мазура, А. В. Мяловицького. – 3-тє вид. – К.: Гол. ред. Української Радянської енциклопедії, 1982. – С. 514, 605.

⁵ [235] Шаповал В. М. Федеративна держава // Юридична енциклопедія: В 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Укр. енцикл., 2004. – Т. 6: Т-Я. – С. 257.

положення про суверенний статус союзних республік і їхнє право вільного виходу зі складу Союзу були використані для реалізації ідеї про утворення незалежних, суверенних держав.

При обговоренні можливості визнання Євросоюзу наднаціональною федерацією суверенних держав закономірно постає питання, а чи є у нього власна воля, а отже правосуб'єктність? Автори, які стоять на позиції визнання Союзу міжнародною організацією, заперечують її існування, посилаючись на відсутність прямої вказівки на це в установчих документах, а також на той факт, що повноваженнями, які він реалізує, його наділяють держави-члени.

Обговорюючи цей аспект проблеми, хотілось би зазначити, що нехай і не багато, але існують положення (і їх число поступово збільшується), які свідчать про наявність такої волі Союзу:

- метою Союзу є утвердження власного статусу на міжнародній арені (п.4, ст. I-3 Конституції);
- Союз здатний самостійно наділяти себе коштами, які необхідні йому для досягнення своїх цілей (ст. I-54 Конституції);
- держави-члени зобов'язані утримуватися від будь-яких дій, які ставлять під загрозу досягнення цілей Союзу (ст. I-5 Конституції);
- держави-члени мають здійснювати усі належні заходи, аби забезпечити виконання зобов'язань, що випливають не лише з установчих договорів, але й з дій інститутів Співтовариства (ст. 10) [57]¹;
- безпосередня участь Комісії у підготовці проектів конвенцій, які Рада рекомендує прийняти державам-членам, а також розгляд Судом ЄС суперечок між Комісією і державами-членами стосовно тлумачення та застосування цих конвенцій;
- Союз має власні інтереси в сфері безпеки і оборони, які він може реалізовувати завдяки зв'язкам із Західноєвропейським союзом [103]². Крім

¹ [57] Договір, учреждающий Экономическое Сообщество (консолидированный текст с учетом Ницских изменений). – Режим доступа: <http://www.ipolitics.ru/lnk/193.htm>. – Заголовок з екрану.

² [103] Протокол 24 “О параграфе 2 статьи I-41 Конституции // Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 499.

того, зазначає С. В. Єршов, якщо раніше визначення і втілення в життя спільної зовнішньої політики і політики безпеки здійснювалося державами-членами і ЄС разом, то нині – лише Євросоюзом. Більше того, все частіше при визначенні предмета діяльності ЄС зникає посилання на держави-члени [76]¹.

Зазначимо, що на сучасному етапі розвитку науки теза стосовно існування наднаціонального федералізму і функціональної державності, яка передбачає спільне здійснення наднаціональної влади, носіями якої є народи Європи, починає обговорюватися дедалі активніше [322]². Так, у російській юридичній науці близько до позиції Федерального конституційного суду ФРН стоїть А. Я. Капустін, який достатньо мотивовано аргументує процес формування міжнародно-правової федерації – Європейського Союзу, яка раніше була невідома людській цивілізації [91]³. Припускає такий варіант розвитку Союзу і С. В. Єршов, зазначаючи, що наднаціональність слугує інтересам Союзу в цілому на період його переходу до власної, автономної системи права або “міжнародної федерації” [76]⁴. Федералістська модель, наголошував А. Спінеллі, пропонує справді наднаціональну державу, яка уживається з державами-членами і використовує суверенітет у межах своєї компетенції [96]⁵. Я. Броунлі, ще в 70-х роках зазначав, що Європейське економічне співтовариство (ЄЕС) властиві деякі федеральні елементи, хоча і на договірній основі [24]⁶. Сандро Гоці, посилаючись на Бругманса, висловлює думку про формування в об’єднаній Європі “федералізму навпаки”. Він вважає, що поняття “федерація (або союз) національних держав”, а не “федеративна держава” є найбільш придатним для характеристики основних рис Союзу та

¹ [76] Ершов 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. 94.

² Наприклад, див.: [322] Schachtschneider K. A. Die existenzielle Staatlichkeit der Volker Europas // Blomeyer W., Schachtschneider K. A. (Hrsg) Die Europasche Union als Rechtsgemeinschaft. 1995. S.92.

³ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 60.

⁴ [76] Ершов 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. 39.

⁵ Цит. за: [96] Коваль В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К, 2003. – С. 11.

⁶ [24] Броунли Я. Международное право. Книга первая. – М.: Прогресс, 1977. – С. 132.

визначення перспектив його подальшого розвитку [44]¹. Думається, абсолютно правий Б. М. Топорнін, який вважає, що не слід шукати в Європейському Союзі риси, які наближають чи віддаляють його від моделі держави, а, навпаки, підходити до державної організації, особливо федеративної, з мірками цього Союзу [195]². У цьому зв'язку розгляд Євросоюзу крізь призму державно-правової конструкції “федерація національних держав”, яка поєднує в собі доволі органічно як концепцію федералізму, так і наднаціональної організації, здається нам і раціональним, і перспективним, а тому найбільш прийнятним для пояснення правової природи Європейського Союзу.

¹ [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 17.

² [195] Топорнін Б. Н. Европейские сообщества: право и институты. – М.: Наука, 1992. – С. 65.

2.2. Принципи взаємовідносин Європейського Союзу і його членів стосовно реалізації функцій держави

Функції держави є засобом вирішення завдань та досягнення цілей, що постали перед державою на певному етапі її розвитку. Завдяки спільності цінностей, завдань і цілей держав-членів ЄС і Євросоюзу, яка традиційно проголошується в установчих договорах, що нормативно визначають відповідний етап інтеграції [58; 73; 103]¹, стала можливою практика делегування окремих суверенних прав та численних повноважень від національних урядів до інститутів Союзу. Це в свою чергу дало правові підстави для реалізації Союзом функцій, аналогічних функціям держави. Щоправда, слід визнати, що національні уряди завжди надзвичайно виважено, а інколи і з небажанням ставляться до передачі повноважень стосовно реалізації тієї чи іншої функції Європейському Союзу (наприклад, ситуація з реалізацією функції охорони і захисту прав і свобод людини та громадянина, соціальної функції або військової функції та функції забезпечення миру і підтримання світового порядку), який дедалі більше нагадує наднаціональну організацію федеративного типу. За цих обставин особливого значення набувало питання стосовно правових засад делегування тих чи інших повноважень Союзу, а також принципів, на підставі яких відбувається взаємодія Союзу і його членів щодо здійснення певних функцій національних держав.

Попри припинення процесу ратифікації, на сучасному етапі розвитку ЄС, який пов'язаний з поширенням інтеграційних ініціатив на політичну сферу, надзвичайно важливого значення для розмежування відповідальності між ЄС і державами-членами щодо здійснення функцій останніх набуває Договір, що встановлює Конституцію для Європи. Конституція закріплює принципи, на яких мають будуватися відносини між Союзом і державами-членами щодо реалізації їхніх функцій, а також здійснює розмежування компетенції між

¹ [58] Договори, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 24-25, 100-101, 295; [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 523-527; [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 98-100.

Союзом і його членами, що стало суттєвою новацією та потребує аналізу, враховуючи можливість подальшого доповнення теорії функцій держав відповідними положеннями про принципи їх здійснення в умовах федеративної держави та наднаціональної організації.

Відповідно до Конституції взаємовідносини між Європейським Союзом і його членами стосовно реалізації функцій держав будуються на принципах наділення компетенцією, законності, субсидіарності, пропорційності та лояльної співпраці [50]¹.

Питання визначення компетенції Європейського Союзу щодо здійснення функцій держав є складним і дискусійним. Це обумовлено, з одного боку, знову ж таки невизначеністю правової природи Союзу та співвідношенням державного суверенітету з наднаціональністю ЄС, а з іншого – нормативною невизначеністю питання його компетенції. Досягнення компромісу щодо встановлення інституційної рівноваги між моделями міжурядового та наднаціонального напрямків розвитку інтеграційного процесу дозволяє розробникам установчих договорів на кожному етапі його розвитку удосконалювати існуючий механізм розмежування компетенції між Союзом і державами-членами.

Однією з особливостей європейської інтеграції є постійне розширення повноважень Європейського Співтовариства (Союзу). Розвиток міжнародних відносин і світової цивілізації, підкреслює Р. Т. Шамсон, має своїм наслідком те, що все більша кількість питань, які раніше традиційно належали до внутрішньої компетенції держав, стають об'єктом регулювання міжнародного права, а стосовно Європи – права Європейського Союзу. При цьому внутрішня компетенція держави виявляється доволі рухливою. У соціально-економічному плані вона обмежується розвитком інтеграційних відносин відповідно до потреб громадянського суспільства, а в юридичному її обсяг залежить від ступеня розвитку права ЄС [221]². Показово, що при цьому, звертає увагу Дж.

¹ [50] Гуцель В. Г. До питання про оновлення теорії функцій держави // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2006. – Вип. 11. – С. 226-228.

² [221] Шамсон Р. Т. Права человека и внутренняя компетенция государства // Московский журнал

Вейлер, ані держави-члени, ані Суд Європейських співтовариств до останнього часу не поспішали із визначенням меж юрисдикції між рівнем Співтовариства та національним рівнем [44]¹. Це тим більш нетипово, якщо взяти до уваги позицію Суду Європейських співтовариств, який, коментуючи факт делегування державами-членами Європейському Союзу частини своєї суверенної компетенції (“передачу суверенних прав”, “передачу верховних прав”, “обмеження суверенних прав” держав-членів [76]²), кваліфікував його як дію незворотного характеру, внаслідок чого передана компетенція не підлягає зворотному вилученню³.

На думку С. Гоці, пояснення цього на перший погляд дивного факту криється в результатах так званого люксембурзького компромісу 1966 р., який дозволив національним урядам використовувати право вето стосовно рішень Співтовариства, що зачіпають їхні життєво важливі інтереси. З одного боку, з метою розв’язання все нових економічних та соціальних проблем національні уряди кожного разу поширювали інтеграційні ініціативи на все нові сфери суспільного життя, з іншого – прагнули безпосередньо контролювати цей процес, використовуючи при нагоді право вето для гальмування невинновиправдано сміливих з їх точки зору ініціатив [44]⁴.

Суттєвий вплив на розширення компетенції Союзу безумовно здійснює концепція правового зближення національного законодавства держав-членів. Значною мірою таке зближення досягається завдяки виданню імперативних за своїм характером нормативно-правових актів. Щоправда, говорити про неї можна лише в контексті теологічного тлумачення, оскільки ані Договір про ЄС, ані установчі Договори Співтовариств не розглядають правове зближення національного законодавства як основу правової політики Союзу, хоча уваги

міжнародного права. – 2003. – №2 (50). – С. 71.

¹ [44] Гоці С. Урядування в об’єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 20. Цит. за: The Constitution of Europe. – Cambridge: Cambridge University Press, 1999. P. 43.

² Рішення Суду у справі 26/62 “van Gend en Loos” (1963) ECR 12, консультативний висновок № 1/91 “Європейський економічний простір” (1991) ECR 1-6102, рішення по справі 6/64 “Costa v. ENEL” (1964) ECR1251. Див.: [76] Ершов 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. 32.

³ Цей висновок є сумнівним, якщо пам’ятати про право держав-членів на вільний вихід зі складу Союзу.

⁴ [44] Гоці С. Урядування в об’єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 20-21.

цьому питанню в договорах приділяється досить багато. Можливості такого впливу особливо чітко простежуються в межах спільного ринку та єдиного внутрішнього ринку, де результати інтеграції є найбільш вражаючими. Так, стаття 94 Договору про Європейське Співтовариство (Амстердамська ред.) [73]¹ передбачає, що за пропозицією Комісії і після консультацій з Європарламентом і Економічним та соціальним комітетом Рада одностайно приймає рішення про видання директив про зближення законодавчих, регламентарних і адміністративних положень держав-членів, які безпосередньо впливають на створення та функціонування спільного ринку. Слід підкреслити, що таке зближення може відбуватися навіть тоді, коли не в усіх державах-членах є відповідні норми або взагалі відсутнє національне правове регулювання з відповідного питання; заходи, спрямовані на правове зближення можуть передбачати регулювання, яке раніше не використовувалось у жодній з держав-членів.

Принцип наділення компетенцією закріплено в ст. I-11 Конституції. Він констатує похідний характер компетенції Союзу, яка отримана ним не від народу як безпосереднього носія влади, а від держав-членів ЄС. Як наслідок Союз не повинен виходити за межі, визначені Конституцією. Важливість даного принципу важко переоцінити. Через набуття Союзом достатньо широкої правосуб'єктності (право укладати угоди від свого імені з іноземними державами і міжнародними організаціями (статті I-13, III-323) і відкривати в них дипломатичні місії (ст. III-328), максимально широка правоздатність Союзу на території держав-членів (ст. III-427), визнання за ЄС деліктоздатності (ст. III-431), наявність привілеїв та імунітетів на території своїх членів (ст. III-434), фінансова автономія Союзу (ст. I-54)) та закріплення положення про верховенство Конституції і права, яке створюють інститути Союзу, над правом держав-членів (ст. I-6) даний принцип стає основоположним, вихідним для визначення відносин між державами-членами і Союзом. Разом із тим,

¹ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 594-595.

категоричність цього принципу певним чином нівелюється практикою розширення компетенції Союзу. Потреба такого розширення обумовлена складністю процедури перегляду установчих договорів, які визначають предмет відання і повноваження ЄС. Найбільшу “загрозу” для дотримання принципу наділення компетенцією становить так звана доктрина повноважень, існування яких передбачається. Розробники Конституції для Європи, враховуючи попередній досвід правового регулювання цієї складної проблеми на рівні Договору про Європейське Співтовариство (статті 18, 94, 95, 308), включили до її тексту положення, викладені у ст. I-18 «Умови гнучкого реагування» та статтях III-172, III-173, які надають Союзу дозвіл здійснювати гармонізацію законодавства держав-членів з будь-якого питання, що прямо або опосередковано впливає на створення чи функціонування єдиного економічного простору. Таким чином, обсяг компетенції Союзу виявляється зрештою досить гнучким за винятком сфер, стосовно яких сама Конституція встановила обмеження.

Реалізація доктрини повноважень, існування яких передбачається, обумовила вимогу приведення її змісту у відповідність як з принципом наділення повноваженнями, так і з принципом законності. Оскільки в основу організації та функціонування Союзу покладено принцип верховенства права (ст. 6 ДЄС), то установчі договори мають містити положення, які б закріплювали такого роду повноваження, надаючи їм необхідної легітимності. Тільки в цьому разі реалізація повноважень, що передбачаються, не буде суперечити вимогам вказаних принципів.

Принцип законності традиційно виступає одним з провідних принципів суспільно-політичного ладу і являє собою найбільш загальну, широкую і категоричну вимогу правомірної поведінки (діяльності) усіх суб’єктів суспільних відносин у сфері як правотворчості, так і правореалізації [79]¹. У демократичній, правовій державі принцип законності реалізується з

¹ [79] 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. – С. 386.

урахуванням двох типів правового регулювання: загальнодозволяючого і спеціальнодозволяючого [79]¹. Кожний з них має свою сферу застосування. Їх обрання не може мати випадкового, довільного характеру. Так, у сфері управління як на рівні держав-членів, так і Союзу в цілому, де вочевидь існує нагальна потреба в чіткій регламентації та високому рівні упорядкованості, обирається спеціально дозволений тип правового регулювання, який передбачає дію формули: заборонено все, крім того, що прямо дозволено законом [79]².

Принцип законності прямо не згадується ані в Конституції, ані в інших установчих договорах. Однак він може бути виведений шляхом логічного тлумачення норм Конституції, передусім п. 5 ст. І-3, яка вказує, що Союз має досягати своїх цілей лише належними засобами і в межах компетенції, наданої йому Конституцією [103]³, а також інших установчих договорів, зокрема, Договору про Європейське Співтовариство (діяльність Співтовариства повинна здійснюватися відповідно до завдань, умов і строків, визначених Договором (ст. 3)) [73]⁴ та Договору про ЄС (цілі Союзу досягаються так, як це передбачено Договором і відповідно до визначених ним умов і строків (ст. 2)) [73]⁵. Отже, для визначення законності дій як Союзу, так і його держав-членів важливого значення набуває як визначення повноважень (будь-який правовий акт Союзу може бути визнаний нікчемним, якщо він виходить за межі його юрисдикції [73]⁶), так і цілей Союзу.

Питання розподілу повноважень між рівнями влади в державі завжди є складним, а тому викликає жваві дискусії. Для організації влади в Європейському Союзі на засадах законності воно набуває особливої

¹ [79] 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. – С. 157.

² [79] 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. – С. 410.

³ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 100.

⁴ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 555.

⁵ [73] Договор о Европейском Союзе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 527.

⁶ [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 109.

актуальності та значущості. Вважаємо, що відправною точкою у вирішенні цього питання повинно стати додержання правила обрання “кращого рівня”: систему функцій та систему владних повноважень щодо їх реалізації необхідно так розподілити між суб'єктами влади союзного і національного рівня, щоб кожна функція була забезпечена (відповідала) владним повноваженням суб'єктів відповідного рівня і найкраще, найефективніше реалізовувалася саме ними.

Розподіл компетенції між Союзом і національними урядами має відбуватися шляхом його нормативного закріплення на рівні Конституції Союзу (установчих договорів) і мати імперативний характер. Зрозуміло, що процесу розподілу компетенції має передувати процедура узгодження (прикладом такої процедури була робота Європейського Конвенту з розробки проекту Конституції). У випадку коли учасникам процесу не вдається досягнути згоди стосовно віднесення конкретного повноваження до союзного рівня влади, воно не закріплюється за ним, залишаючись у сфері повноважень національних урядів. Разом з тим можна передбачити ситуацію, коли на етапі реалізації конкретних функцій можуть виникати обставини, які перешкоджатимуть відповідним суб'єктам ефективно реалізовувати свої повноваження, що може призвести до дисфункції системи. Для запобігання цій ситуації запроваджується сфера спільної компетенції, яка реалізується із дотриманням принципу субсидіарності.

Стосовно цілей Союзу слід зазначити, що вони відіграють надзвичайно важливу роль у визначенні легітимності актів і дій Союзу. Як відомо, юрисдикція як Союзу, так і Співтовариств має в цілому спеціалізований характер: держави-члени наділяють Союз лише тими повноваженнями, які йому необхідні для реалізації проголошених і нормативно закріплених в установчих договорах цілей та завдань. Однак справа в тому, що установчі договори, а відповідно і Суд Європейських співтовариств традиційно не розкривають обсяг змісту того чи іншого виду повноважень. Передусім це стосується сфери виключних повноважень Союзу, в межах яких виключається

можливість паралельної або конкуруючої юрисдикції держав-членів, оскільки будь-яка ініціатива, що здійснюється поза рамками інститутів Співтовариств, не сумісна з єдністю “спільного ринку” і одноманітним застосуванням права Співтовариства (Case № 22/70, Judgment of the Court of 31 March 1971, Commission of the European Communities v. Council of the European Communities, [1971] ECR 263) [73]¹. Крім того, на сферу виключних повноважень Союзу не поширюється дія принципу субсидіарності, що також у свою чергу надає актуальності питанню чіткого розмежування компетенції між Союзом і державами-членами. Вирішення цієї проблеми, а відтак і реалізації принципу законності, значною мірою мала забезпечити Конституція для Європи, яка, на що вже вказувалося, чітко визначає види компетенції, сфери їх дії, а також основні принципи (статті I-11–I-18). Проте поки вона не набуде чинності, забезпечення дотримання принципу законності буде стикатися з певними труднощами.

Із принципу законності випливає ряд важливих вимог. Зокрема слід вказати на такі:

- Союз має право діяти лише в межах своїх повноважень і поставлених перед ним цілей (ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство);
- кожний інститут Євросоюзу може здійснювати правотворчі повноваження виключно в межах наданих йому повноважень (ст. 7 Договору про Європейське Співтовариство);
- регламенти, директиви і рішення, які приймаються спільно Європарламентом і Радою або Радою чи Комісією, мають бути мотивовані (ст. 253 Договору про Європейське Співтовариство). При цьому такі акти мають містити в обов’язковому порядку вказівку не лише на пропозиції або висновки, щодо яких робиться запит, але й посилання на статтю, в межах якої здійснюється повноваження стосовно видання такого акта. Відсутність такого посилання на статтю або неправильний вибір такої статті тягне за собою

¹ [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 112.

скасування акта Судом Європейських співтовариств на підставі “відсутності компетенції” або “порушення істотної процедурної вимоги” (ст. 230) [153]¹;

- правотворчі суб'єкти Союзу зобов'язані дотримуватися вимоги стосовно вибору того типу нормативного акта, який необхідно видати з відповідного питання на підставі установчих договорів;

- акти похідного права повинні узгоджуватися з чинною нормативно-правовою базою Союзу і не суперечити його міжнародним зобов'язанням, а також загальним принципам європейського права [152]².

Із забезпеченням законності тісно пов'язана реалізація принципів субсидіарності та пропорційності, яким держави-члени і Союз надають особливо важливого значення. Дані принципи широко використовуються у зарубіжній юридичній практиці, і хоча вони не є чисто правовими, однак застосовуються як *modus operandi* правової дійсності [122]³.

З моменту започаткування інтеграційного процесу і потім тривалий час для європейців головного значення набували не стільки форма політичного устрою об'єднаної Європи, структура її органів управління і взаємовідносини між ними, скільки конкретні й зрозумілі для кожного результати цього процесу – безпека, мир та економічне процвітання. Однак з часом в міру того, як, з одного боку, розширювалися сфери діяльності Співтовариства і зростала його компетенція, а з іншого – підвищувалися значення та роль регіонів усередині держав-членів, проявом чого є проект перетворення ЄС на “Європу регіонів” [26; 82; 81]⁴, особливої значущості й актуальності набуває механізм взаємодії різних рівнів влади (наднаціонального, національного і регіонального) в Євросоюзі. Фактично можна констатувати, що запровадження принципу субсидіарності в установчих договорах ЄС мало на меті передусім збалансувати

¹ [153] Право Європейського Союзу: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 159.

² [152] Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 108.

³ [122] Лукашевич В. А. Принципы пропорциональности и субсидиарности в праве Европейского Союза. – Режим доступу: <http://science-forum.vis.ru/downloads/Politicheskienauki/statji/LukashevichStatyaPravo.doc> – Заголовок з екрану.

⁴ [26] Бусыгина И. Настоящее и будущее «Европы регионов» // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С. 78-86; [82] Иванов И. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 9. – С. 5-19; [81] Зюнова Т. В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. – 1999. – № 5. – С. 155-164.

тенденції федералізації ЄС і регіоналізації Європи із прагненням національних урядів зберегти свої позиції в об'єднаній Європі, а також гарантувати непорушність концепції індивідуалізму в її межах [11]¹.

Запровадження субсидіарності і пропорційності як принципів, що використовуються для розмежування відповідальності Союзу і держав-членів стосовно здійснення функцій останніх було обумовлено передусім формуванням і наступним використанням Судом Європейських співтовариств на підставі положень статей 100 і 235 Договору про Європейське Співтовариство так званої концепції повноважень, які передбачаються. Побоювання юридичної експансії з боку Європейських співтовариств (невиправданого розширення сфери їх компетенції, а відтак і сфери застосування європейського права), які виникли у держав-членів у зв'язку з активним використанням цієї концепції на практиці, обумовили позицію національних урядів, згідно з якою в тексті Маастрихтського договору отримали закріплення принципи субсидіарності та пропорційності, зміст яких був уточнений при підписанні Амстердамського договору. Сандро Гоці, посилаючись на думку колишнього прем'єр-міністра Сполученого Королівства Дж. Мейджера, зазначає, що підписання Маастрихтського договору про Європейський Союз стало в кінцевому підсумку можливим тільки завдяки включенню в його текст принципу субсидіарності, який став важливим компромісом між силами, які вимагали гарантій того, що процес інтеграції не призведе до зavelикої централізації влади в руках інститутів Союзу, і тими, хто наполягав на запровадженні процедури прийняття рішень більшістю заради поглиблення інтеграції [44]².

Констатуючи факт постійного розширення кількості функцій держави, а також делегування національними урядами повноважень щодо їх здійснення інститутам Євросоюзу, слід визнати, що такого роду практика вочевидь суперечить ідеології лібералізму, одним з основних принципів якого є

¹ [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 175.

² [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 105-106.

забезпечення автономії суспільних відносин та процесів. Він, у свою чергу, безпосередньо пов'язаний із реалізацією конституційного принципу свободи, в основу якого покладена вимога щодо особистої відповідальності. В умовах демократії свобода людини – це незаперечна цінність. Додержуючись своїх власних внутрішніх законів, людина має право на свій розсуд визначати свою долю. Проте на неї можна впливати до певної міри зовні. Питання полягає в тому, яким чином це буде зроблено і які матиме наслідки.

Можна, як це має місце в тоталітарних державах, ігнорувати властиву людині свободу та гідність і розглядати її виключно як суб'єкта обов'язків перед державою. Позбавивши людину свободи і власності, можливості вільно виявляти ініціативу, тобто природних регуляторів людського життя, тоталітарна держава замінює їх власними наказами, заборонами та “соціальними замовленнями”, що породжує стан, за яким приховується соціальний паразитизм громадянина, занепад його правосвідомості та ініціативи. Обмежуючи свободу особистості, підточуючи сили суспільства, така держава закономірно приходять до власного занепаду [243]¹.

Альтернативний підхід реалізується в процесі розбудови демократичної, соціальної правової державності на теренах Європейського Союзу. Процес формування правового громадянського суспільства та відповідної моделі державності тут відбувається із дотриманням принципу субсидіарності.

Субсидіарність – це доволі старий та розроблений принцип, який стосується не лише організації державного устрою в демократичних державах [212]², але й поширює свою дію на соціальну, економічну та інші сфери суспільного життя, створюючи передумови для зміцнення громадянського суспільства [43; 160; 243]³. Так, своєрідну вказівку на субсидіарність як

¹ [243] Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х.: НЮА України, 2000. – С. 106.

² [212] Хьюеглін Т. Федералізм, субсидіарність и європейська традиція // Казанський федераліст. – 2002. – № 4.

³ [43] Государственное право Германии: В 2 т.: Сокр. пер. с нем. семитомного изд. – М.: ИГП РАН, 1994. – Т.2. – С. 28-29; [160] Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці католицької церкви (за матеріалами соціальної доктрини католицизму). – Львів: Астрон, 2004. – С. 152-157; [243] Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х.: НЮА України, 2000. – С. 111-113.

принцип розмежування повноважень при здійсненні влади можна зустріти в Книзі Виходу Мойсея (Вих., 18: 17-22) [14]¹. На необхідність дотримуватися субсидіарності в житті суспільства вказували Арістотель і Тома Аквінський, які наголошували на тому, що утрирувана одноманітність і уніфікація загрожують існуванню соціуму, який виникає з різних утворень [210]², а також Данте, який у “Монархії” підкреслював неприпустимість того, аби дріб’язкові питання кожного міста вирішувалися безпосередньо імператором, оскільки нації, королівства і міста мають свої відмінні особливості, які повинні бути враховані в особливих законах.

Дослідники субсидіарності справедливо вказують на те, що свого класичного визначення вона набула в соціальній доктрині Католицької церкви. Особливого значення для визначення змісту субсидіарності мали роботи католицького єпископа Кеттелера. Ще наприкінці ХІХ століття він писав про те, що держава має субсидіарне за своїм характером право стосовно опіки окремого індивіда або сім’ї, зловживання яким неприпустимо. “Держава, на мою думку, – зазначав Кеттелер, – не машина, а живий організм з живими членами, в якому кожний член має своє власне право, свою власну функцію, влаштовує своє власне вільне життя. Такими членами є, на мою думку, індивід, сім’я, община і т. ін. Кожний нижчий за рівнем член... користується правом вільного самовизначення та самоврядування. Лише там, де нижчий за рівнем член цього організму більше не в змозі самотійно досягнути своєї мети або самотійно попередити небезпеку, яка йому загрожує, на його користь починає діяти вищий за рівнем член” [210]³.

У свою чергу папа Пій ХІ в енцикліці “Quadragesimo anno” (1931) писав: “Подібно до того, як індивіда неприпустимо позбавляти ініціативи і надавати суспільству робити те, що він може робити за власною ініціативою і своїми власними силами, так само порушується справедливість, якщо те, що більш

¹ [14] Библия. Книги священного писания Ветхого и Нового Завета (Канонические). – М.: Всесоюзный совет евангельских христиан-баптистов, 1988. – С. 77.

² [210] Хеффнер Й. Христианское социальное учение. – Режим доступа: <http://www.agnuz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. - Заголовок з екрану.

³ Цит. за: [210] Хеффнер Й. Христианское социальное учение. – Режим доступа: <http://www.agnuz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. - Заголовок з екрану.

дрібні і підпорядковані соціальні спільноти можуть робити і успішно доводити до кінця, беруть на себе більші і вищі спільноти; до того ж це надзвичайно не вигідно і заплутує весь суспільний устрій. Адже будь-яка суспільна діяльність за своєю сутністю і визначенням субсидіарна: вона повинна підтримувати членів соціального організму, але ніяк не має права розділяти або поглинати їх... Чим краще витримується шляхом суворого дотримання принципу субсидіарності послідовність різних суспільних процесів, тим міцніша суспільна влада і сила впливу суспільства, тим краще і щасливіше будуть справи в суспільстві” [210]¹. Отже, субсидіарність Католицькою церквою трактувалася як неприпустимість передачі в суспільне відання тих функцій і повноважень, які окремі індивіди і малі спільноти здатні виконувати самостійно з власної ініціативи і власними засобами.

Завдяки зусиллям передусім представників Католицької церкви до середини ХХ сторіччя субсидіарність перетворилася на важливий демократичний принцип, з якого випливає, по-перше, дуалізм держави і суспільства, який у свою чергу є необхідною умовою свободи індивіда [210]², а по-друге, принцип “державного плюралізму”, який передбачає існування численних проміжних спільнот (сімейних, професійних, культурних, територіальних тощо) і наслідком якого є такі важливі засади державно-правового життя, як демократія, децентралізація державної влади, федералізм, самоврядування [332]³. Слід також вказати на важливість поширення Другим Ватиканським Собором принципу субсидіарності на міжнародне економічне співробітництво, що має особливо важливе значення в контексті обговорення дії даного принципу в рамках європейської інтеграції. Разом із тим, слід визнати, що це поняття лише нещодавно (протягом другої половини ХХ ст.) почало включатися до категоріального ряду юридичної науки і, зокрема, загальної теорії держави і права.

¹ [210] Хеффнер Й. Христианское социальное учение. – Режим доступу: <http://www.agnuz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. - Заголовок з екрану.

² [210] Хеффнер Й. Христианское социальное учение. – Режим доступу: <http://www.agnuz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. - Заголовок з екрану.

³ [332] Strzeszewski Cz. Katolicka nauka społeczna. Lublin, 1994. S. 518-519.

На сьогодні принцип субсидіарності розглядається в двох аспектах. По-перше, його дія спрямовується на розмежування приватної та державної сфери життя, на “роздержавлення державності”. По-друге, його зміст пов’язаний з процесом постійного перерозподілу повноважень між управлінськими структурами різного рівня на основі визнання їх рівноправності та рівнозначності.

Перший підхід передбачає формулювання відповіді на питання про доцільність приватизації або, навпаки, передачу функцій у державне відання [137]¹. Попри утвердження моделі соціальної державності слід пам’ятати, що правова держава, якісною характеристикою якої вона є, в політичному сенсі залишається ліберально-демократичною, а отже, головною її цінністю є вільна особистість. Дотримуючись принципу субсидіарності, соціальна правова держава виходить з того, що свобода людини визначає її самостійність і незалежність, а значить, обумовлює її відповідальність. Саме свобода і відповідальність становлять основу правосуб’єктності особи, яка має бути звільнена від соціальної опіки держави і самостійно забезпечувати гідний рівень життя для себе та своєї сім’ї, в тому числі і шляхом страхування від можливих соціальних ризиків. У такому аспекті принцип субсидіарності діє на горизонтальному рівні. Він запроваджується в суспільні процеси як інструмент, який функціонує в мережі взаємодіючих між собою об’єднань економічного, політичного, професійного, культурного характеру та інших громадських організацій, сприяючи розмежуванню відповідальності між громадянським суспільством і його інститутами, з одного боку, і державою – з іншого, за реалізацію найбільш важливих завдань, які постали перед суспільством і державою на певному етапі їх розвитку.

Аналізуючи європейський досвід функціонування соціальної правової держави, І. В. Яковюк обґрунтовано робить висновок про те, що за умови дотримання принципу субсидіарності інститути громадянського суспільства

¹ [137] Неф Р. Субсидиарность и критерии приватизации функций государства. – Режим доступу: <http://liberal.ru/book1.asp?Num=97>. – Заголовок з екрану.

здатні значною мірою гармонізувати відносини між особистістю, суспільством і державою [243]¹, розвантажити державу в процесі здійснення нею низки функцій [213]², звільнити її від обов'язку опікати окремого індивіда та малі спільноти, натомість надавати їм допомогу для самопомоги. На цій тезі акцентує увагу й А. Амплеева, зазначаючи, що в структурованому на основі субсидіарності державному управлінні створюється така субпідрядна система державних органів, при якій кожна управлінська ланка має свої владні повноваження, що роблять її незалежною від державних утворень вищого рівня. У той же час державі надається право втручатися тоді, коли особистість або невеликі спільноти не в змозі на своєму рівні виконувати ті чи інші завдання. У цьому разі останні вправі претендувати на допомогу вищого структурного об'єднання або держави, яка не повинна виходити за межі допомоги для самопомоги, аби малі спільноти не втратили самостійності. За державою залишаються лише функції, які регламентують загальнодержавну діяльність і тому не можуть належати до компетенції нижчих рівнів влади [3]³. До аналогічного висновку стосовно впливу принципу субсидіарності на процес реалізації функцій держави приходять й інші дослідники [2; 119; 234]⁴. Додамо, що усе сказане безпосередньо стосується і Євросоюзу в цілому, де протягом останніх десятиліть активно проходить процес формування соціального співтовариства, а також визнання і правового закріплення соціально-економічних прав.

У межах другого підходу, як вже зазначалося, вирішується питання про перерозподіл повноважень між управлінськими структурами різного рівня. Сучасний етап державно-правового розвитку країн Європи характеризується

¹ [243] Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х.: НЮА України, 2000. – С. 114-141.

² Наведемо лише один приклад. В 1996 р. 18% німців, об'єднавшись в 300000 громадських організацій, працювали на громадських засадах добровільно і без оплати, виконавши роботу, яка коштує мільярди марок. Аналогічна ситуація має місце у Великій Британії, Нідерландах, США, Швеції. [213] Цандер Б. Задурно, але не намарне: робота на громадських засадах // Deutschland (UK). – Frankfurt am Main. – 1998. – №2. – С. 18-21.

³ [3] Амплеева А. А. Субсидіарність и демократия. Введение в тему. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – С. 10-11.

⁴ [2] Алексеев О., Щедровицкий П. «Практическая субсидіарність» // Казанский федералист. – 2002. – № 4. – С. 45; [119] Лобье П. Столетие христианского социального учения: от Льва XIII до Иоанна-Павла II: Пер. с франц. – Режим доступу: <http://www.emmanuel-info.com/ru/dossiers/sitru363.htm>. - Заголовок з екрану; [234] Шупак М. Церква і права людини: католицькі і протестантські погляди, відображені в церковних документах // Релігійна свобода і права людини: богословські аспекти. – Львів: Свічадо, 2000. – С. 320-321; та ін.

наявністю двох протилежних, хоча і взаємопов'язаних тенденцій. Передусім це посилення ролі ЄС у процесі прийняття найважливіших рішень, що стосуються реалізації внутрішніх функцій держав-членів. Це стало можливим внаслідок того, що національні уряди почали фактично “ділитися” з інститутами Євросоюзу частинами свого суверенітету (суверенними правами), в тому числі з питань фінансової, митної, антимонопольної політики тощо. В результаті Комісія ЄС дедалі більше нагадує реальний європейський уряд, який перебирає на себе реалізацію значної кількості функцій держав-членів.

Паралельно з цим у рамках ЄС відбувається процес істотного посилення ролі адміністративних і таких, що історично склалися, регіонів усередині національних держав, а також включення місцевого самоврядування до структури організації влади з метою скорочення адміністративної дистанції між органами, які приймають рішення, і сферою дії цього рішення. Як наслідок протягом останніх десятиліть позиція регіонів у процесі прийняття рішень значно посилилася не лише на національному, але й на загальноєвропейському рівні, починаючи подекуди конкурувати з позицією урядів держав-членів ЄС. Результатом цього процесу стала практика передачі національними урядами на регіональний рівень повноважень щодо реалізації важливих складових функцій держави в сферах освіти, охорони здоров'я, культури, соціального захисту, охорони навколишнього середовища, житлового і комунального господарства однак, як правило, без відповідного фінансування їх здійснення. Аналізуючи цю ситуацію, І. Іванов зазначає, що деякі регіони спільно з місцевими адміністраціями в ряді держав-членів ЄС вже реалізують від 50 до 100 функцій державного управління, які переважно пов'язані з наданням населенню послуг [82]¹. Із зазначеного випливає, що відповідно до принципу субсидіарності перерозподіл функцій держави в умовах інтеграції повинен здійснюватися на основі оцінки того, який рівень управління найбільшою мірою наближений до їх реалізації та яким є власне зміст функції (вона є похідною від процесу глобалізації чи локалізації).

¹ [82] Іванов И. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 9. – С. 10.

Узагальнюючи результати дослідження принципу субсидіарності, слід виділити загальні умови його застосування: наявність не менше двох суб'єктів; діяльність суб'єктів у межах єдиної системи, наявність у них спільних цілей і завдань, пов'язаність їх між собою певним чином; необхідність розподілу повноважень, розподілу нових повноважень, перерозподілу повноважень через виникнення нових повноважень, появу нового суб'єкта, виникнення невизначеності при тлумаченні приналежності повноважень, невиконання повноважень одним з суб'єктів. При цьому принцип субсидіарності діятиме в таких ситуаціях: розмежування повноважень між різнорівневими суб'єктами; передачі (делегування) повноважень одним суб'єктом іншому; заповнення компетенційних прогалин, а також розподіл нових повноважень; суперечки з приводу компетенції (коли існує невизначеність або прогалина в законодавстві).

Визнання субсидіарності на рівні Євросоюзу виявилось процесом складним і тривалим. Передусім це пов'язано як з розмаїттям поглядів про походження даного принципу, так і з різним розумінням його сутності (прийнято розрізняти філософську, соціальну, політико-структурну і юридичну сутність принципу), що в кінцевому підсумку призводить до різного розуміння його сутності, цілей і зрештою до подекуди діаметрально протилежного визначення самого принципу [11]¹.

З моменту започаткування і до середини 70-х років ХХ ст. даний принцип в зародковому стані існував у Договорі про європейське об'єднання вугілля і сталі (ст. 5) та нечітко викладався у Римських Договорах. І лише з середини 80-х років, через необхідність вирішення питання стосовно уточнення предмета відання, повноважень та функцій держав-членів і Євросоюзу, він починає розглядатися як принцип Європейського Співтовариства. Це пов'язано з тим, що Євросоюз зробив суттєві кроки в напрямку до перетворення на наднаціональну організацію, яка має ряд повноважень, що становлять

¹ [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 177.

виключну компетенцію ЄС і забезпечують легітимність його функціонування, а деякі повноваження реалізує спільно з національними урядами.

Поширення інтеграційних ініціатив на політичну сферу лише підвищило значущість принципу субсидіарності та обумовило необхідність його нормативного закріплення. Перша спроба його запровадження мала місце в розробленому групою А. Спінеллі проекті Договору про Європейський Союз (1984). У цьому документі субсидіарність була сформульована таким чином: “Діяльність Союзу охоплює лише здійснення завдань, які можуть бути найбільш ефективними способами реалізовані спільними зусиллями, аніж окремими державами-членами, особливо завдань, проведення яких потребує дій з боку Союзу, коли за своїм значенням і наслідкам такі завдання виходять за національні межі” [11]¹.

Закріплення на рівні установчих договорів принципу субсидіарності вперше відбувається при підписанні Єдиного європейського акта (ст. 130г) [74]². Набагато змістовніше його викладено у Маастрихтському договорі, де він згадується двічі: у Преамбулі та в ст. 2, яка робить відсилання до ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство, де і розкривається зміст субсидіарності: у сферах, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами і тому можуть бути більш успішно здійснені Співтовариством [73]³.

Включення субсидіарності до тексту ДЄС виявилось доволі складним. 21 жовтня 1990 р. Єврокомісія у Висновку про Політичний Союз підтримала пропозицію щодо включення субсидіарності до Договору про Європейське Співтовариство, зазначивши при цьому, що він не може регулювати питання розподілу компетенції у Співтоваристві, а може лише розширити практику

¹ [11] Баргенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 178.

² [74] Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 30.

³ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 557.

використання кваліфікованої більшості при голосуванні в Раді [11]¹. Хоча Комісія визнавала, що субсидіарність безпосередньо пов'язана з розподілом повноважень, у той же час вона зазначала, що “Він (принцип) повинен визначати напрямки діяльності для інститутів, коли... вони повинні приймати одностайне рішення на основі даного принципу з питання нових дій Співтовариства для досягнення цілей Співтовариства” [11]². При підготовці тексту Маастрихтського договору не лише держави-члени, але й інститути Співтовариства зіткнулися з проблемою досягнення однакового розуміння і тлумачення означеного принципу. Так, суперечки йшли навколо питання про кваліфікацію субсидіарності як правової чи, навпаки, політичної категорії. Сполучене Королівство бачило в субсидіарності спосіб гальмування процесу подальшої федералізації Європейського Співтовариства і як своєрідну противагу процедурі голосування кваліфікованою більшістю. Європарламент наполягав на включенні принципу до тексту Договору, тоді як Європейська Комісія пропонувала обмежитися його розміщенням лише в преамбулі [11]³. Вочевидь, що при такій розбіжності у поглядах марно було сподіватися на чітке і змістовне викладення принципу у Договорі, а також встановлення критеріїв його застосування.

Через означені проблеми закріплення принципу субсидіарності на рівні установчих договорів не припинило дискусії навколо нього. Уточнення змісту цього принципу відбулося спочатку в Едінбурзькому акті Європейської Ради (1992 р.)⁴, потім при підписанні Міжінституційної угоди (1993 р.)⁵, і нарешті, при підписанні Амстердамського договору (1997 р.), який супроводжувався

¹ [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 178.

² [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 178-179.

³ [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 179.

⁴ У даному акті визначалося місце принципу субсидіарності, здійснювалася його конкретизація, наголошувалося на динамізмі субсидіарності як характерній його ознаці, викладався механізм реалізації. Разом з тим, документ не визначив, у межах якої компетенції він діє, не розкрив його співвідношення з принципом пропорційності тощо.

⁵ Цей акт передбачив розподіл обов'язків стосовно застосування принципу не між державами-членами, а між інститутами Союзу.

Протоколом “Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності” та Декларацією ФРН, Австрії та Бельгії щодо субсидіарності.

Оцінюючи значення Протоколу, слід зазначити, що його прийняття мало на меті не стільки здійснити кодифікацію актів, що стосуються субсидіарності, скільки надати відповідним положенням юридичної сили, яка дорівнює силі установчих договорів, з метою законодавчого обмеження можливості його невірного тлумачення й використання Європейською Комісією як механізму розширення компетенції Європейського Союзу щодо реалізації функцій держав-членів.

Наступний важливий крок було зроблено під час розробки проекту Конституції для Європи (далі – проект Конституції), в якому було закріплено ряд положень, що допомагають визначити як питання щодо реалізації функцій держави, участі інститутів Євросоюзу в цій діяльності, так і зміст та роль принципу субсидіарності. Так, у ст. 5 проекту Конституції зазначається, що Союз поважає основні функції держави, зокрема, забезпечення територіальної цілісності, підтримання публічного порядку та охорону внутрішньої безпеки, а також підкреслюється, що відповідно до принципу добросовісної співпраці Союз і держави-члени виявляють взаємну повагу і сприяють одна одній у виконанні завдань, визначених у Конституції. Крім того, держави-члени мають полегшувати Союзові виконання його завдань та утримуватися від будь-яких дій, що можуть поставити під загрозу досягнення цілей, визначених Конституцією. Особливий інтерес становить стаття 9, яка майже повністю присвячена розкриттю змісту принципу субсидіарності. Зокрема в ній сказано, що згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до виключної компетенції Союзу він, діє лише у відповідному обсязі у тому разі, коли держави-члени не можуть досягнути поставлених цілей на відповідному рівні за допомогою заходів, вжитих ними на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість, зважаючи на обсяг чи наслідки цих заходів, цілі можуть бути досягнуті ефективніше на рівні Союзу (п. 2). Крім того, у цій статті робиться відсилання до Протоколу про застосування принципів

субсидіарності та пропорційності (додатки до Конституції), відповідно до яких інститути Союзу повинні застосовувати цей принцип, а національні парламенти – забезпечувати його дотримання.

Аналіз цих документів свідчить, що субсидіарність є динамічною концепцією. Це означає, що субсидіарність дозволяє розширювати сферу діяльності Співтовариства в рамках його юрисдикції в тих випадках, коли обставини того вимагають, і, навпаки, обмежувати цю діяльність або навіть її зупиняти тоді, коли вона більше не є виправданою [73]¹. Таке розуміння субсидіарності дозволяє зробити певні висновки.

1. Реалізація принципу субсидіарності не обов'язково породжує децентралізацію влади. Насправді він може діяти в обох напрямках, а тому за певних обставин субсидіарність може приводити до фактичного розширення діяльності Союзу в межах його юрисдикції.

2. Вважається, що субсидіарність адресується інститутам ЄС, а не державам-членам. Однак такий підхід має обмежувальний характер, оскільки ігнорує відповідні положення Декларації про субсидіарність та ст. 14 Хартії регіоналізації Співтовариства [26]², в якій сказано, що відповідно до принципу субсидіарності регіони займають місце між центральним і муніципальним урядами в державі. Отже, оскільки принцип субсидіарності пронизує всі рівні влади, то він має адресуватися як інститутам ЄС, так і центральним та регіональним органам влади держав-членів.

3. Реалізація даного принципу пов'язана з правотворчою діяльністю, що породжує проблему визначення правомірності видання правових актів ЄС. Виданню певного акта ЄС має передувати процедура перевірки, в результаті проведення якої необхідно з'ясувати, чи має держава необхідні засоби для вирішення існуючої проблеми. Позитивна відповідь означає, що Союз має утриматися від видання правового акта. Негативна відповідь дає підстави перейти до наступного питання: наскільки ефективнішими за діяльність

¹ [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 115-116.

² [26] Бусыгина И. М. Настоящее и будущее «Европы регионов» // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С. 17.

держави можуть виявитися заходи Союзу? Союз має відмовитися від втручання у вирішення проблеми, якщо не зможе довести, що його дії дозволять більш ефективно вирішити проблему. Якщо ж Комісія прийде до висновку про доцільність видання правового акта, то вона має також вирішити питання щодо вибору його виду. Протокол (п. 6) надає перевагу рамочному законодавству, бо воно гарантує державам-членам більший простір для вибору форм і методів власної діяльності. У подальшій роботі над проектом правового акта Комісія має враховувати зауваження Ради, Європарламенту і національних парламентів щодо дотримання принципу субсидіарності. Визнання того факту, що рішення в ЄС приймаються відповідно до принципу субсидіарності, обумовлює необхідність у виробленні механізму проведення попередніх консультацій з національними урядами та регіональними владами цих країн.

4. Керуючись принципом верховенства права ЄС, держави-члени ЄС не можуть не виконувати рішення Союзу, навіть якщо вважають, що були здатні вирішити проблему самостійно або краще, аніж це зробили інститути ЄС. У разі незгоди з рішенням ЄС національні уряди мають право звернутися до Суду Європейських співтовариств з позовом про анулювання такого акта, посилаючись на порушення ст. 5 Договору про Європейське Співтовариство.

Підсумовуючи сказане, слід зазначити, що невиправданими є побоювання стосовно можливості використання принципу субсидіарності Євросоюзом для розширення меж своєї діяльності, оскільки найбільш важливі питання, які стосуються функціонування як держав-членів, так і Євросоюзу, на сьогодні не можуть бути вирішені без згоди національних урядів.

Принцип пропорційності (відповідності) мало знайомий вітчизняній юриспруденції, хоча він широко використовується у міжнародному публічному і приватному праві. Даний принцип був запроваджений у правову систему ЄС Судом Європейських співтовариств [11]¹ і вперше закріплений у Договорі про

¹ Більшість науковців вважає, що принцип пропорційності було запроваджено Судом ЄС у 1970 р. по справі Case 11/70, *Internationale Verhältnismässigkeit*, [1970] ECR 1125. Однак, на думку Н. Еміліоу це відбулося ще у 1955 р. по справі Case 8/55 *Fedchar*, [1954-1956] ECR 292. Emiliou N. *The principle of Proportionality in European Law. A Comparative Study*. Kluwer Law International. – London. The Hague. Boston. P. 134. Цит. за: [11] Бартечев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал

ЄС (ст. 3b). На відміну від принципу субсидіарності, він застосовується як до законодавства, яке приймається в сфері виключної компетенції Союзу, так і в сферах спільної компетенції. Принцип пропорційності передбачає, що зміст і форми дії Союзу не повинні виходити за межі того, що необхідно для досягнення цілей Конституції (п. 4 ст. I-11 Конституції та Протокол №2). Розкриваючи зміст цього принципу, акцент слід робити на відповідності цілей конкретних заходів засобам, які обираються для їх досягнення. С. Ю. Кашкін зазначає, що таке розуміння принципу передбачає, що, по-перше, засоби для досягнення цілей не повинні бути надмірними, а по-друге, при обранні методів досягнення мети необхідно йти від більш м'яких до більш жорстких заходів [153]¹. У свою чергу В. Лукашевич наголошує, що більш чіткому і глибокому розумінню принципу пропорційності сприяє його розгляд як трьох взаємопов'язаних субпринципів: відповідності, необхідності і пропорційності у вузькому сенсі слова. Виходячи з цього, по-перше, правові акти, що приймаються ЄС, повинні відповідати за своїми цілями та природою тій сфері, в якій здійснюється правове регулювання (наприклад, встановлення єдиних європейських стандартів у галузі інформатизації об'єктивно сприяє усуненню нетарифних бар'єрів у межах спільного ринку). По-друге, правові акти повинні прийматися лише в тих випадках, якщо це потрібно для досягнення цілей, проголошених у Договорі про ЄС. По-третє, дії, які передбачені тим чи іншим правовим актом, повинні бути спрямовані на досягнення цілей, уникаючи зайвого регулювання [122]².

Вочевидь, що співвідношення принципів субсидіарності та пропорційності полягає в їхньому послідовному застосуванні. Так, якщо буде визнано, що реалізація певних дій через видання відповідних норм необхідна на рівні Євросоюзу, то на цьому дія принципу субсидіарності припиняється і починається дія принципу пропорційності, який має відповісти на питання, які

международного права. – 2004. – №3/55. – С. 191.

¹ [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 211.

² [122] Лукашевич В. А. Принципы пропорциональности и субсидиарности в праве Европейского Союза. – Режим доступа: http://science-forum.vis.ru/downloads/Politicheskie_nauki/statji/LukashevichStatyaPravo.doc. – Заголовок з екрану.

заходи (дії, норми) повинні бути прийняті або, інакше кажучи, якою мірою повинен діяти Союз. Це означає, що принцип пропорційності не втручається в процес визначення необхідності або, навпаки, недоцільності діяльності Союзу в тій чи іншій ситуації, так само як він не може визначати рівень, на якому повинні прийматися відповідні рішення.

Зважаючи на значущість принципів субсидіарності та пропорційності в процесі розмежування повноважень Союзу і держав-членів щодо здійснення функцій останніх, виникло питання стосовно можливості судового захисту даних принципів від можливих порушень. Вайбе Т. Дума зазначає, що стосовно принципу субсидіарності дане питання було предметом тривалої наукової дискусії. Протокол №30 до Договору про заснування Європейського Співтовариства “Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності” такого порядку не передбачав, хоча і не заперечив [27]¹. Якщо одні автори заперечують таку можливість, аргументуючи свою позицію тим, що субсидіарність через властивий концепції динамізм не має об’єктивного характеру, не залишається незмінною в часі, що може призвести до невизначеності та суперечкам всередині права ЄС, то на думку інших Суд ЄС володіє юрисдикцією з даного питання; існують засоби, за допомогою яких можна поставити питання перед Судом ЄС про відповідність законодавчого акта принципу субсидіарності; Суд ЄС має повноваження щодо винесення рішення з таких справ [11]².

Аналіз практики Суду ЄС (наприклад, справи C-233-94 щодо анулювання Директиви 94/19 та C-84/94 щодо Директиви 93/104) [11]³ свідчить про можливість вирішення справ про відповідність законодавчого акта принципу субсидіарності. Однак оскільки даний принцип має не лише практичний, але й

¹ [27] Вайбе Т. Дума. Повышение эффективности государственного регулирования российской экономики с помощью опыта ЕС и отдельных государств-членов ЕС. – Режим доступа: http://www.recep.ru/ru/group-eurf-docs.php?subaction=showfull&id=1109153160&archive=&start_from=&ucat=19&. – Заголовок з екрану.

² [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/550. – С. 190.

³ [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/550. – С. 190.

політичний аспект [11]¹, то Суд Європейських співтовариств зайняв позицію, згідно з якою контроль з його боку має здійснюватися мінімальною мірою, а дотримання принципу субсидіарності має бути забезпечено переважно в рамках законодавчої фази взаємодії між інститутами ЄС.

На відміну від субсидіарності, можливість судового захисту принципу пропорційності визнається незаперечною. Практика звернення до Суду Європейських співтовариств з приводу перевірки певних положень права Співтовариства на предмет їх відповідності принципу пропорційності досить поширена. Слід однак зазначити, що у випадках, коли мова йде про нормативні акти Союзу, які спрямовані на врегулювання складної економічної ситуації, Суд Європейських співтовариств традиційно з небажанням протиставляє свою оцінку оцінці, яку дав законодавець. І лише у випадках, коли позиція законодавця вочевидь є неправильною, Суд Європейських співтовариств висловлює готовність винести рішення про порушення принципу пропорційності [27]².

Принцип лояльної співпраці є одним з фундаментальних принципів Союзу. Вперше його було закріплено в ст. 10 Договору про Європейське Співтовариство, в якій зазначалося, що держави-члени повинні вживати усіх необхідних заходів загального або спеціального характеру заради виконання зобов'язань, які випливають з Договору або актів інститутів Співтовариства. Усі держави-члени мають сприяти виконанню завдань Співтовариства і утримуватись від будь-яких заходів, які здатні поставити під загрозу досягнення цілей Договору [73]³.

Уточнення змісту принципу відбувається під час розробки і прийняття Конституції для Європи. Окрім дотримання вище наведених положень ст. I-5

¹ Д. П. Гонзалез звертає увагу на ту обставину, що Суд ЄС при розгляді відповідних справ змушений враховувати, що нормативний акт, який перевіряється з точки зору дотримання принципу субсидіарності, як правило, був прийнятий за підтримки держав-членів, на захист інтересів яких він і спрямований. [11] Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/550. – С. 191.

² [27] Вайбе Т. Дума. Повышение эффективности государственного регулирования российской экономики с помощью опыта ЕС и отдельных государств-членов ЕС. – Режим доступу: http://www.recep.ru/ru/group-eurf-docs.php?subaction=showfull&id=1109153160&archive=&start_from=&ucat=19&. - Заголовок з екрану.

³ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 558.

Конституції вимагає від Союзу поваги до основних функцій держави і особливо до тих, які спрямовані на забезпечення її територіальної цілісності, підтримання громадського порядку та охорону національної безпеки. Крім того, даний принцип передбачає дотримання взаємної поваги й сприяння державами-членами і Союзом у виконанні завдань, що впливають з Конституції [103]¹. Показником лояльності ЄС щодо держав-членів можна вважати положення Конституції для Європи, яке передбачає, що в сфері спільної компетенції Союз може проводити заходи і спільну політику в сферах наукових досліджень, технологічного розвитку і космосу, а також у сферах співпраці на підтримку розвитку (співпраця з країнами, що розвиваються) і гуманітарної допомоги, якщо здійснення даної компетенції не перешкоджатиме державам-членам здійснювати свою власну компетенцію (пункти 3, 4 ст. I-14).

Проявом лояльної співпраці з боку держав-членів є забезпечення виконання ними на своїй території приписів права Союзу. Такий обов'язок за національними урядами визнав Суд Європейських співтовариств в одному з своїх рішень. При цьому, звертає увагу С. Гоці, держави-члени повинні вжити усіх необхідних заходів, аби забезпечити ефективну реалізацію постанов і директив Співтовариства, уникаючи при цьому затримки виконання актів або застосування їх вибірково чи диференційовано [44]².

Оскільки національні уряди відіграють ключову роль на етапі як прийняття рішень, так і їх впровадження в життя (Єврокомісія, як відомо, не має підпорядкованої їй розгалуженої системи органів на території держав-членів для виконання прийнятих рішень, а тому її роль зводиться переважно до здійснення контролю за діяльністю держав-членів), то й успіх у проведенні спільної політики в тих чи інших сферах життя переважно залежить від співпраці держав та ефективності діяльності їх адміністративних систем.

Конституція зобов'язує держави-члени координувати економічну політику та політику зайнятості та надає Союзу право ініціювати координацію

¹ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 100-101.

² [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 117.

соціальної політики (ст. I-15). Істотну роль у цьому процесі відіграють інститути Союзу, які розробляють орієнтири політики. У процесі такої координації держави-члени і Союз також зобов'язані дотримуватися принципу лояльності. Так, національні уряди мають виконувати зобов'язання щодо надання інформації та консультацій, які часто являють собою попередню фазу, яка супроводжує більш широкі зобов'язання щодо узгодження дій і співпраці. При цьому слід розрізняти за змістом процес консультування та надання інформації і процес узгодження та співробітництва. Так, якщо надання інформації і консультацій обмежується повідомленням, консультуванням, обговореннями тощо, то узгодження і співробітництво вимагає позитивної взаємодії усіх держав-членів і Союзу, які залучені до цього процесу. Узгодження передбачає взаємну координацію з метою досягнення взаємно прийняттого рішення при змістовному дотриманні інтересів усіх учасників, а співробітництво спрямоване на взаємодію, взаємодоповнення і взаємну підтримку, співучасть при реалізації спільних намірів. Обов'язок проведення узгодження і співпраці необхідний передусім у тих ситуаціях, коли дії однієї сторони можуть мати особливі наслідки для інших сторін процесу.

Принципове значення мають положення ч. 3 ст. I-18. Дана стаття вказує, якщо для реалізації однієї з цілей, визначених Конституцією, остання не передбачить для інститутів Союзу необхідних повноважень, то Рада міністрів одногосно за пропозицією Європейської комісії і після схвалення Європарламентом може прийняти необхідні заходи. Однак при цьому Єврокомісія в рамках принципу субсидіарності зобов'язана привернути увагу національних парламентів до таких заходів і запропонувати їм висловитися з приводу дотримання Союзом вимог субсидіарності; водночас Комісія забороняє проводити гармонізацію законодавства держав-членів, якщо така гармонізація у відповідній сфері заборонена Конституцією.

Проведений аналіз свідчить, що нині склалася чітка система взаємопов'язаних принципів, які розкривають специфіку взаємовідносин Союзу і його членів стосовно реалізації функцій держави. Дані принципи, а також

норми установчих договорів становлять нормативну основу для залучення інститутів ЄС до процесу здійснення функцій держави. При цьому вони, по-перше, виходять саме із наднаціонального характеру влади Союзу і федеративного типу відносин у ньому, а, по-друге, спрямовані побічно на збереження державного суверенітету держав-членів, оскільки підкреслюють похідний характер влади ЄС і обумовлюють субсидіарне втручання його інститутів у реалізацію функцій держави, пов'язуючи його з необхідністю більш ефективного їх здійснення.

Висновки до розділу 2

1. Проведення аналізу Європейського Союзу в контексті дослідження проблеми функцій держав обумовлено тим зв'язком, який існує між функціями держави та її суверенітетом (джерелом розвитку усіх державних функцій є суверенітет). Розгляд правової природи ЄС пов'язаний з необхідністю уточнення, а інколи й переосмислення в контексті євроінтеграції змісту таких понять, як держава, державний суверенітет, функції держави, тощо.

2. Історія європейського об'єднувачого процесу доводить, що на всіх етапах його розвитку ідея створення міжнародної міждержавної організації не входила у наміри держав-членів ЄС. Тому не виправданими є спроби обґрунтувати віднесення Європейського Союзу до певних різновидів міжнародних міждержавних організацій (наднаціональних, регіональних чи субрегіональних), ставлячи під сумнів його наднаціональний характер.

3. Сучасний інституційний устрій ЄС містить змішані характеристики трьох класичних моделей організації влади: міждержавної, наднаціональної та федеративної, що ускладнює проблему його ідентифікації. При визначенні правової природи ЄС прийнято порівнювати з існуючими або такими, що існували раніше, формами державних союзів (співтовариство, конфедерація, федерація), чи визначати його через нове абстрактне поняття: організація *sui generis* (особливого роду), наднаціональна (наддержавна) організація, федерація суверенних держав, в яку можна було б "вписати" реально існуючий Євросоюз.

4. Європейський Союз – це наднаціональна організація влади, що, однак, не спричиняє ліквідацію суверенітету держав-членів. Через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні Союзу делегованих йому суверенних прав створюються якісно нові умови для більш ефективного функціонування держав-членів. Функціонування ЄС передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки наддержавна влада може існувати за умови збереження існування самих держав з усіма властивими їм атрибутами. А якщо ні, то поняття “наднаціональна” втрачає будь-який сенс. Разом з тим, хоча поняття “наднаціональна організація” досить адекватно характеризує Союз та його співвідношення з державами-членами, водночас воно не розкриває його унікальність, не дозволяє виокремити ЄС з-поміж інших організацій такого роду. Тому для пояснення правової природи ЄС пропонується використовувати модель “федерація суверенних держав”. При цьому обидві характеристики не суперечать, а логічно доповнюють одна одну.

5. Завдяки спільності цінностей, завдань і цілей держав-членів ЄС і Євросоюзу стала можливою практика делегування окремих суверенних прав та повноважень від національних урядів до інститутів Союзу. Це створило підстави для реалізації Союзом функцій, аналогічних функціям держави. За цих умов важливого значення набуває питання стосовно принципів, на підставі яких відбувається взаємодія Союзу і його членів щодо здійснення функцій останніх. Виділення даних принципів є новацією, що оновлює і доповнює теорію функцій держави. Такими принципами є наділення компетенцією, законності, субсидіарності, пропорційності та лояльної співпраці. Дані принципи відіграють надзвичайно важливу роль у процесі здійснення Союзом функцій держави. Вказані принципи, по-перше, виходять саме із наднаціонального характеру влади Союзу і федеративного типу відносин у ньому, а по-друге, спрямовані на збереження державного суверенітету держав-членів, оскільки підкреслюють похідний характер влади ЄС і обумовлюють субсидіарне втручання його інститутів в реалізацію функцій держави, пов'язуючи його з необхідністю більш ефективного їх здійснення.

РОЗДІЛ 3

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ЗДІЙСНЕННЯ ВНУТРІШНІХ ФУНКЦІЙ ДЕРЖАВИ В УМОВАХ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Ефективність реалізації принципів взаємодії Євросоюзу і держав-членів безпосередньо залежить від чіткості розмежування відповідальності між ними за здійснення тих чи інших функцій. Компетенція Союзу за своєю структурою є комплексною та неоднорідною, що в цілому дуже нагадує існуючу у федеративних державах модель розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами. Вибір даної моделі обумовлений тим, що Європейські співтовариства, як і згодом Євросоюз, створювалися як наднаціональна організація, яка з часом поетапно мала трансформуватися у федерацію [238]¹. І на сьогодні федерація – це єдина з існуючих форм державного устрою, яка максимально відповідає вже досягнутому рівню інтеграції та є найбільш прийнятною формою існування Союзу, що дозволяє національним державам зберігати свій суверенітет в умовах їх членства в наддержавній організації, якій вони делегували значний обсяг суверенних прав.

Договір про Європейський Союз запровадив поділ компетенції на виключну компетенцію Союзу та спільну компетенцію Союзу і держав-членів (ст. 5) [73]², але при цьому не конкретизував їх зміст і обсяг. Невизначеності в питанні розмежування компетенції додавала ще й стаття 308, яка містила положення, на основі яких була сформована підтримана Судом Співтовариств концепція повноважень, існування яких припускається³. У цій ситуації національні уряди бачили пряму загрозу з боку ЄС збереженню державного суверенітету, мінімізувати яку вони намагалися шляхом запровадження принципів субсидіарності та пропорційності, що пом'якшувало, однак не

¹ [238] Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – №3 (38).

² [73] Консолидированные тексты Договора о Европейском Союзе и Договора об учреждении Европейского Сообщества // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 521-699.

³ Згідно з нею установчі акти можуть прямо не містити вказівки щодо конкретних повноважень Союзу, однак якщо вони пов'язані зі здійсненням цілей Союзу стосовно створення єдиного внутрішнього ринку, то інститути Союзу без зміни установчих договорів можуть розширено тлумачити юрисдикцію ЄС.

знімало проблему. Уточнення та більш чітке розмежування компетенції передбачено в Конституції ЄС. У ній виділено три види компетенції: виключна, спільна та компетенція стосовно здійснення координаційної, підтримувальної та доповнювальної діяльності держав–членів.

Виключна компетенція Союзу (п.1 ст. I-12 та ст. I-13) поширюється на питання (митний союз, встановлення правил конкуренції, грошова політика для держав–членів євросони, збереження морських біологічних ресурсів, спільна торговельна політика, а також укладання міжнародних угод), які національні держави на даному етапі повністю передали у відання Союзу. Відповідно лише Союз може в цих сферах видавати закони та інші обов'язкові для виконання правові акти. Законотворча діяльність держав–членів можлива лише тоді, коли їх на це уповноважує Союз або коли цього вимагає втілення в життя актів ЄС. Аналіз даної компетенції дозволяє констатувати фактичний контроль Союзу над реалізацією більшості аспектів економічної функції держав–членів, а також частково за здійсненням екологічної функції.

Спільна компетенція Союзу і держав–членів (п.2 ст. I-12) передбачає можливість здійснення правового регулювання як Союзом, так і державами–членами. Однак при цьому Конституція акцентує увагу на тій обставині, що держави–члени здійснюють свою компетенцію лише тоді, коли Союз не використав свою компетенцію або зупинив її існування. Враховуючи це уточнення, даний вид компетенції набуває особливого інтересу, оскільки охоплює найширше коло надзвичайно важливих для існування суспільства і держави сфер діяльності, а саме: внутрішній ринок; соціальну політику; простір свободи, безпеки та правосуддя; охорону навколишнього середовища; енергетику; транспорт, сільське господарство тощо (ст. I-14). Крім того, до даного виду може бути віднесена координація економічної політики та політики зайнятості (ст. I-15), а також проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки, спільної політики безпеки і оборони (далі – СЗПБ та СПБО) (ст. I-16). Аналіз останньої сфери діяльності дає підстави окремим експертам визнати за нею її особливий правовий режим і розглядати її як таку, що

перебуває за межами стандартних видів компетенції [103]¹. Разом із тим, проведення СЗПБ та СПБО слід віднести до спільної компетенції, оскільки в її реалізації від імені ЄС беруть участь Європейська рада і Рада [244]².

Компетенція ЄС стосовно здійснення координаційної, підтримувальної та доповнювальної діяльності держав-членів (п. 5 ст. I-12 та ст. I-17) охоплює охорону здоров'я, промисловість, культуру, туризм, освіту, молодь, спорт, цивільну оборону та адміністративне співробітництво. Оскільки саме ці сфери суспільного життя більше, ніж інші, пов'язані з особливостями менталітету народу тієї чи іншої держави-члена, традиційним укладом його життя, то втручання Союзу в ці сфери має бути мінімальним, зводячись переважно до фінансової підтримки або іншої допомоги та координаційної діяльності. Саме тому Конституція категорично забороняє Союзу здійснювати гармонізацію законодавчих та регламентуючих положень держав-членів у вказаних сферах.

Аналіз положень Конституції дає підстави стверджувати, що на даному етапі інтеграції компетенція Європейського Союзу поширюється фактично на всі без винятку сфери суспільного розвитку³. Відповідно в Союзі є всі необхідні правові підстави для того, щоб у співробітництві з державами брати участь у реалізації всього комплексу як внутрішніх, так і зовнішніх функцій держави. Проблемою залишається лише визначення ступеня участі Союзу в реалізації тієї чи іншої функції держави.

У даному дослідженні ми зупинимося на аналізі специфіки реалізації трьох внутрішніх функцій держави (охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина, соціальної та економічної), оскільки саме в їх здійсненні зацікавлено громадянське суспільство держав-членів, роль Європейського Союзу в їх здійсненні є найбільш помітною, а його досягнення найзначнішими.

¹ [103] Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С.74.

² [244] Яковюк І. В. Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2005. – Вип. 10. – С. 81-85.

³ Хоча Конституція (п.4 ст. I-14) і використовує поняття “власна компетенція держав-членів”, але не конкретизує її зміст і обсяги. Фактично сьогодні не можна вказати ту сферу суспільного життя, регулювання якої залишається прерогативою виключно національних урядів.

3.1. Функція охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина і роль в її реалізації Європейського Союзу

Особливої уваги в системі функцій сучасних держав заслуговує аналіз функції охорони і захисту прав і свобод людини і громадянина (далі – функція охорони прав людей), яка традиційно визнається одним з головних напрямків діяльності демократичної, правової держави. Це пояснюється тим, що, як зазначає Т. Мазовецький, “... існує два підходи до прав людини: вузький та широкий. У першому випадку права людини сприймаються лише як знаряддя захисту особистості, тоді як у другому випадку... містять у собі певну модель соціального порядку” [205; 168]¹. Саме широкий підхід після Другої світової війни стає домінуючим у політико-правовій доктрині Заходу, а після демократичних перетворень – і постсоціалістичних держав. Таким чином, є достатньо підстав для того, щоб віднести охорону прав людини до головних функцій держави. Такої позиції дотримуються переважна більшість правознавців. Так, Р. Лівшиц вважає, що головною функцією держави може і повинна стати охорона інтересів людини, захист її прав. Держава та її органи можуть бути виправдані лише в тому випадку, коли їх діяльність підпорядкована захисту, охороні прав людини [118]². О. Лукашева зазначає, що людству невідома ситуація, коли б не існувало потреби в підтриманні та захисті прав і свобод людини [141]³, а І. Ледях підкреслює, що захист прав і свобод людини і громадянина є конституційно-правовим і міжнародно-правовим обов’язком сучасної держави, який реалізується за допомогою системи принципів, інститутів, механізмів і процедурно-правових правил, що прямо або опосередковано передбачені для цих цілей [141]⁴. До основних внутрішніх функцій сучасної демократичної держави охорону прав людини відносять

¹ [205] Филиппов Б. А. Папы и проблемы прав человека // Православие и католичество: социальные аспекты. – М.: РАН ИНИОН, 1998. – С. 211. Схожу позицію займають і українські правознавці. Див.: [168] Селіванов В. Приватноправові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні // Право України. – 1997. – №10. – С.8.

² [118] Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. – М.: БЕК, 1994. – С. 150.

³ [141] Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – С. X,

⁴ [141] Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Норма, 1996. – С. 328.

також В. Д. Ткаченко [79]¹, О. Ф. Скакун [173]² та інші вітчизняні правознавці.

Проблематика охорони прав людини в цілому отримала належне висвітлення в сучасній юридичній літературі [104; 141; 159]³. Разом із тим, слід зазначити, що у відповідних дослідженнях практично відсутні наукові розробки питань, пов'язаних із особливостями реалізації даної функції в умовах європейської інтеграції [25; 211]⁴. Як правило, автори, які вивчають цей процес, торкаються означеної проблеми побіжно [87; 91; 132]⁵. У свою чергу, науковці, які аналізують зміст функції охорони прав людини, залишають поза увагою питання впливу євроінтеграції на процес її реалізації. Отже, існує потреба в розширенні та поглибленні досліджень даної функції, особливостей її реалізації, зважаючи на їх важливу теоретико-пізнавальну та практичну цінність.

Зазначимо, що в питанні реалізації функції охорони прав людини національні уряди на сьогодні зберігають провідну роль. Це обумовлено тим, що лише легітимна державна влада володіє, так званими, “королівськими правами” на видання норм права і застосування примусу з метою забезпечення їх дотримання, які в умовах демократії виступають гарантією прав і свобод людини і громадянина [165]⁶. Конституційне право європейських країн традиційно розглядає людину, її життя і здоров'я, честь і гідність,

¹ [79] 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. – С. 75.

² [173] Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – С. 84.

³ [104] Конституція України: Науково-практичний коментар / Редкол. В. Я Тацій (голова ред.), Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003; [141] Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: Норма, 1996; [159] Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) // Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Тація, Ю. Тодики. – Х.: Право, 2003. – С. 90-113;

⁴ [25] Буроменский М. В., Хорольский Р. Б. Защита прав человека в Европейском Союзе // Проблемы законности / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: НЮА України, 1998. – Вип. 36.– С. 84-90; [211] Хорольський Р. Б. Європейський Союз та захист прав людини // Права людини в умовах реформування правової системи України (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): Тези доп. та наук. повідомлень наук. конф. молодих учених та аспірантів / За ред. М. І. Панова. – Х.: НЮА України, 1998. – С. 50-52.

⁵ [87] Кавешников Н. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий договор: ответы или вопросы? Доклады Института Европы. № 87. – М.: Интердиалект+, 2002. – С. 41-47; [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 274-291; [132] Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. – 2006. – №6. – С. 105.

⁶ [165] Рубинский Ю. И. Европа XXI века: государство, политические системы, гражданское общество: Доклады Института Европы. № 67. – М.: Экслибрис-Пресс, 2000. – С. 18-19.

недоторканність і безпеку як найвищу соціальну цінність [42]¹. Такий підхід набуває важливого практичного резонансу, оскільки він вказує державі, громадським організаціям та іншим суб'єктам, що не існує іншої такої цінності, заради якої можна було б пожертвувати людиною [104]². Саме на цій основі формулюється конституційний принцип пріоритетності прав людини і громадянина, який адресується усім гілкам державної влади і зобов'язує їх [105]³. Пов'язана правами і свободами як безпосередньо діючим правом, держава несе відповідальність перед людиною і суспільством за свою діяльність у цій сфері⁴. Не вдаючись до детального аналізу проблеми реалізації даної функції державою поза межами інтеграційного процесу, зазначимо, що в сучасних демократичних державах у цілому створений і забезпечується ефективний державний захист і охорона всього комплексу прав і свобод людини і громадянина.

Разом із тим, слід визнати, що проблема охорони і захисту прав людини в сучасному світі вийшла далеко за межі відповідальності окремої держави, перетворившись на справу як світового співтовариства, так і регіональних інтеграційних об'єднань, які визначили і нормативно закріпили на рівні міжнародних правових документів універсальні правові стандарти, нижче яких держава не може опуститися.

Загальна декларація прав людини, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні та культурні права, Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод містять норми, які виділені з колективного досвіду і загальної спадщини усіх народів світу, а тому являють собою універсальні стандарти поведінки для усіх народів і держав. Зрештою повага і захист прав і свобод людини визначені як

¹ [42] Государственное право Германии: В 2 т. Сокр. пер. с нем. семитомного изд. – М.: ИГП РАН, 1994. – Т.1. – С. 16.

² [104] Конституція України: Науково-практичний коментар / Редкол. В. Я Тацій (голова ред.), Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х.: Право; К.: Ін Юре, 2003. – С. 19.

³ [105] Основной Закон Федеративной Республики Германии // Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – С. 181.

⁴ Вважається, що така відповідальність може бути позитивною (передбачає створення умов для якнайповнішої реалізації усього комплексу прав і свобод) і негативною (полягає в обов'язку держави відшкодувати збитки, які людині завдано в результаті порушення її прав і свобод діями державних органів чи їх посадових осіб).

основоположні імперативні принципи міжнародного права, що діють незалежно від позиції окремих держав [221]¹. Дійсно, в другій половині ХХ сторіччя результатом розвитку цивілізації та міжнародних відносин, а отже, і міжнародного права стала ситуація, коли значне коло питань, що традиційно належали до внутрішніх функцій держави, зокрема захист прав людини, перетворилися на об'єкт міжнародного права. Якщо захист прав і свобод забезпечується нормами національного права, то не можна не визнати, що змістовна сторона процесу регулювання вже не є монополією держави, яка повинна дотримуватися своїх міжнародно-правових зобов'язань. Правосуб'єктність людини докорінно змінилася – вона стала суб'єктом як національного, так і міжнародного права. Після приєднання держави до міжнародних актів щодо прав людини останні набувають пріоритету над національним законодавством і у випадку, коли закріплені у цих документах права порушуються, людина має право звернутися за їх захистом до міжнародних установ, якщо усі інші внутрішні можливості правового захисту порушених прав вичерпані.

При аналізі специфіки реалізації обговорюваної функції в умовах європейської інтеграції необхідно виходити із факту існування ряду тенденцій. Передусім слід визнати, що спочатку Європейські співтовариства не переймалися проблемою охорони прав людини. Більше того, Суд Європейських співтовариств вважав, що включення прав людини до правопорядку Співтовариства здатне підірвати його зусилля щодо утвердження примату права Співтовариства над національним правом держав-членів. Так, А. Я. Капустін висловлює припущення, згідно з яким Суд побоювався, що у випадку визнання основних прав і свобод частиною “права Співтовариства” останнє буде підкорятися загальним правовим принципам і цінностям, які визнані державами-членами, внаслідок чого воно втратить верховенство відносно

¹ [221] Шамсон Р. Т. Права человека и внутренняя компетенция государства // Московский журнал международного права. – 2003. – №2 (50). – С. 63.

національного права, а отже, не зможе одноманітно застосовуватися у кожній державі-члені [91]¹.

З іншого боку, національні уряди також протидіяли делегуванню саме інститутам Співтовариств повноважень, пов'язаних з реалізацією цієї функції. Вони заперечували проти обмеження своїх суверенних прав у сфері охорони прав людини як через небажання надати інститутам Європейських співтовариств, у процесі еволюції яких чітко простежувалося прагнення до перетворення на наднаціональну організацію федеративного типу, необхідний рівень легітимності, так і через побоювання втрати такого надзвичайно вагомого важеля впливу на потенційних виборців. За цих обставин європейським урядам легше було погодитися на передачу окремих повноважень стосовно здійснення на субсидіарних засадах функції охорони і захисту прав людини Раді Європи, яка ніколи не прагнула вийти за межі усталеного поняття про класичну міждержавну організацію, аніж Європейським співтовариствам, які з самого початку набули наднаціонального характеру. Фактично Рада Європи і стала тією міжнародною міжурядовою організацією, основними напрямками діяльності якої є захист і охорона прав людини, своєчасне виявлення спроб порушення прав та приниження людської гідності, привертання уваги громадськості до значущості прав людини; заохочення професійної підготовки в сфері захисту цих прав [178]².

Найвизначнішим здобутком Ради Європи стала підписана 4 листопада 1950 р. Європейська конвенція про захист прав людини і основних свобод (далі – Конвенція), яка встановила для кожної людини невід'ємні права і свободи і зобов'язала держави гарантувати ці права кожній людині, що перебуває під їхньою юрисдикцією. Закріпивши спочатку лише деякі із зазначених у Загальній декларації прав людини права і свободи, Конвенція з метою підвищення ефективності захисту прав людини в подальшому неодноразово доповнювалася і удосконалювалася як шляхом розширення переліку

¹ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 274-275.

² [178] Совет Европы: Деятельность и результаты. – Германия: Служба Издательства и Информации, 1998. – С. 5. – Режим доступу: <http://www.coe.fr>. – Заголовок з екрану.

гарантованих прав, так і шляхом удосконалення існуючих правових процедур. Однак головним її досягненням, і з цією оцінкою згодні усі дослідники, став не перелік виголошених прав, а створення ефективного і дієвого наддержавного механізму їх захисту¹. Так, Європейська Комісія з прав людини з 1954 р. зареєструвала та проаналізувала більше 40000 індивідуальних скарг. Європейський Суд з прав людини з 1959 р. виніс понад 900 рішень [178]².

Внутрішня компетенція держави в сфері захисту прав людини на сучасному етапі розвитку доволі рухлива. Зміни в ній залежать, з одного боку, від таких внутрішніх факторів, як стан правової і політичної культури суспільства, пануючої моралі, динаміки розвитку суспільних відносин, співвідношення політичних сил, а з іншого – від розвитку міжнародних відносин, які останнім часом характеризуються посиленням інтеграції та взаємозалежності держав. Слід підкреслити, що в умовах високого ступеня взаємопов'язаності та взаємозалежності рівноправних держав, яка існує в Європейському Союзі, комплекс прав і свобод людини може і повинен реалізовуватися лише під впливом міжнародного права, зокрема права ЄС, і за умови примату останнього над національним правом держав-членів.

Попри великі досягнення Раді Європи не вдалося охопити усі сфери захисту прав людини, а тому великого значення для розвитку міжнародного співробітництва в цій сфері набула діяльність Європейського Союзу. Перегляд позиції стосовно прав і свобод людини і громадянина на рівні Європейських співтовариств починає спостерігатися наприкінці 60-х років ХХ ст. Так, у справі №29/69, *Stauder v. City of Ulm* та № 11/70, *Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfuhr-und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel* Суд Європейських співтовариств (далі – Суд ЄС) вперше зазначив, що саме право Співтовариств забезпечує захист основних прав людини як на рівні положень установчих договорів, так і через його неписане право, яке базується

¹ Дієвість інших міжнародних і регіональних механізмів контролю за дотриманням прав людини значно нижча, що обумовлено відсутністю необхідних повноважень у контролюючих органів. Їх метою є не примус або застосування санкцій, а сприяння державам у виконанні міжнародних зобов'язань шляхом винесення на адресу усіх держав-членів лише “загальних зауважень” або “загальних рекомендацій”.

² [178] Совет Европы: Деятельность и результаты. – Германия: Служба Издательства и Информации, 1998. – С. 20. – Режим доступа: <http://www.coe.fr>. – Заголовок з екрану.

на правових принципах держав-членів [25; 91]¹. Однак, оскільки практика судового захисту прав людини Судом ЄС не набула широкого розповсюдження [18]², Європейські співтовариства змушені були піти шляхом їх нормативного закріплення на рівні права ЄС. Першим кроком у цьому напрямку стало використання Судом ЄС Конвенції у 70-х роках³, що надало їй обов'язкового характеру не лише для держав-членів, які її підписали, але й для Співтовариства в цілому. У подальшому інститути Співтовариств прийняли ряд декларацій і резолюцій стосовно прав людини (зокрема, декларації трьох політичних інститутів 1977 та 1986 років; прийняті Європейською Радою декларації і резолюції з питань расизму і ксенофобії; схвалена в 1989 р. Європарламентом Декларацію основних прав і свобод; Хартію Співтовариства про основні соціальні права⁴ 1989 р.), які, щоправда, мали не правове, а політичне значення.

Безумовно на зміну ставлення Співтовариств до проблематики прав людини суттєво впливала діяльність Ради Європи, оскільки члени Європейських співтовариств одночасно є членами цієї організації. З метою підтримки і стимулювання демократичних процесів у постсоціалістичних і пострадянських країнах, які з середини 80-х років почали вступати до Ради Європи, ця організація помітно активізувала процес прийняття широкого спектра документів стосовно захисту найрізноманітніших категорій прав людини. Так, протягом 80–90-х років були підписані і набули чинності: Європейська декларація свободи слова й інформації; Європейська соціальна хартія і Додатковий протокол до неї; Рамкова конвенція про захист національних меншин; Європейська рамкова конвенція з транскордонного співробітництва територій і влад; Європейська хартія місцевого

¹ [25] Буроменский М. В., Хорольский Р. Б. Защита прав человека в Европейском Союзе // Проблемы законности / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: НЮА України, 1998. – Вип. 36. – С. 84; [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 275.

² Перелік основних справ Суду ЄС щодо захисту прав людини див.: [18] Бобин М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений // Правозащитник. – М., 1998. – №3. – С. 87.

³ Як відомо, рішення Суду ЄС одночасно виступають і як правозастосовні, і як правотворчі акти.

⁴ Її підписали 11 з 12 держав-членів. Від підписання відмовився уряд Сполученого Королівства.

самоврядування; Європейська хартія регіональних мов або мов меншин тощо [178]¹.

Отже, співпраця держав-членів Ради Європи у сфері права об'єктивно сприяє процесу оновлення та уніфікації національного і європейського законодавства в контексті принципів демократії, прав людини і верховенства права; підвищення ефективності діяльності органів правосуддя, пошуку спільних рішень правового характеру шляхом прийняття норм, які відповідають проблемам і викликам сучасного суспільства. Можна стверджувати, що діяльність Ради Європи, яка є однією з форм інтеграційного процесу, що має міжурядовий характер, значною мірою зумовила зміну позиції Європейських співтовариств у сфері захисту прав людини.

Вперше на рівні установчих договорів ЄС проблематика прав людини згадується в Єдиному Європейському Акті (далі – ЄЄА), у преамбулі якого зазначається, що держави-члени сповнені рішучості сприяти розвитку демократії, яка спирається на основні права, визнані конституціями і законодавством держав-членів, Конвенцією про захист прав і основних свобод людини і Європейською соціальною хартією [74]². Суттєвий прорив у плані нормативного визначення і закріплення правового статусу людини і громадянина в Євросоюзі відбувся у 1992 р. в результаті підписання Маастрихтського договору, який містить ряд положень, що стосуються прав людини. У преамбулі Договору підтверджено відданість принципу поваги до прав і основних свобод людини, а також проголошено намір запровадити громадянство Союзу.

Безумовно важливе значення для поширення інтеграційного процесу на сферу захисту прав людини мала саме ідея запровадження громадянства Європейського Союзу [89; 237]³. Початок формування відповідної концепції

¹ [178] Совет Европы: Деятельность и результаты. – Германия: Служба Издательства и Информации, 1998. – Режим доступа: <http://www.coe.fr>. – Заголовок з екрану.

² [74] Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 9.

³ Більш детально див.: [89] Калиниченко П. А. О гражданстве Европейского Союза // Московский журнал международного права. – № 3. – 2000. – С. 47-50; [237] Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу:

припадає саме на 70-ті роки і пов'язаний із критикою Європейських співтовариств через “дефіцит демократії” в них. Дана проблема виникла внаслідок того, що вищим законодавчим органом Співтовариств, а нині – Євросоюзу була і залишається Рада, яка складається з представників виконавчої влади держав-членів. Отже, законодавчу діяльність у межах ЄС здійснюють європейські уряди, які до того ж не підвладні процедурі парламентського контролю. Дана ситуація дала підстави для висловлення такого роду тверджень: “Сучасний Євросоюз передбачає демократію як спадщину цінностей та інституцій, які поділяють держави-члени, у кожній з яких представники народу контролюють діяльність виконавчої влади; але сам (Союз) не є демократичним... Демократія залишається недосяжною для об'єднаної Європи, поки її форма правління міститиме правила й узаконюватиме практику дій за зразком міжнародних спільнот” [44]¹. Проблема полягала не лише у відсутності дійового парламентського контролю за діяльністю представників національних урядів в інститутах ЄС, але й у неможливості громадян реально впливати на Співтовариство, а також у відсутності механізму його відповідальності перед ними. Аналізуючи цю проблему, Сандро Гоці підкреслює, що європейські уряди усвідомлюють необхідність інтеграції для досягнення певних цілей, які більше неможливо досягти обмеженими засобами окремих держав, але в той же час перешкоджають перетворенню Євросоюзу на справжню наднаціональну демократію, оскільки це в свою чергу спричинило б підсилення спільного здійснення суверенітету та обмежило поле для маневру, котрим сьогодні користуються органи виконавчої влади європейських держав [44]².

На необхідність компенсувати певний дефіцит демократії в ЄС вказують як громадські організації, так і державні органи. Так, Конституційний суд Німеччини у рішенні, яке стосувалося Маастрихтського договору, поставив умовою майбутньої передачі суверенітету від ФРН до ЄС надання демократичних гарантій, принаймні еквівалентних тим, що надає Основний

проблеми визначення // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. праць. – Х.: Право, 2005. – Вип. 9. – С. 82-88.

¹ [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 22.

² [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 23.

Закон ФРН [44]¹. Отже, запровадження європейського громадянства слід розглядати як один із заходів, який мав сприяти процесу демократизації життя в Євросоюзі, посиленню захисту прав і свобод людини, а також підвищити популярність європейської інтеграції серед рядових членів співтовариства.

Нормативне оформлення інституту союзного громадянства відбулося при підписанні Маастрихтського (статті 8-8є) [74]² та Амстердамського (статті 17-21) [73]³ договорів, які містять положення про те, що запроваджується громадянство Союзу; кожна особа, яка має громадянство держави-члена, є громадянином Союзу; громадяни Союзу наділяються правами й виконують обов'язки відповідно до Договору. Аналіз норм установчих договорів ЄС стосовно інституту громадянства Союзу дозволяє зробити певні висновки.

По-перше, поняття “громадянство ЄС” не слід ототожнювати з поняттям “громадянство держави”, зміст якого розшифровується в Європейській конвенції про громадянство як правовий зв'язок між особою та державою (ст. 3) [69]⁴. Європейський Союз – це не держава і найближчим часом нею не стане.

По-друге, Амстердамський договір вніс уточнення, згідно з яким громадянство ЄС доповнює, але не замінює національне громадянство (ст. 17). Тобто громадянство Союзу має субсидіарний характер відносно національного громадянства. Це уточнення має принципове значення для правильного тлумачення змісту даного поняття, а також визначення співвідношення між національним і союзним громадянством.

По-третє, інститут громадянства Союзу перебуває на етапі свого формування, а тому, враховуючи динамічний характер розвитку самого Євросоюзу, законодавець передбачив можливість зміцнення гарантій вже закріплених прав, а також надання громадянам Союзу нових прав. Для цього необхідно, аби Рада на основі одноголосного рішення, прийнятого за

¹ [44] Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – С. 29.

² [74] Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 55-57.

³ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 561-563.

⁴ [69] Європейська конвенція про громадянство // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – С. 69.

пропозицією Комісії і після консультації з Європарламентом, прийняла відповідне положення (ст. 22 Договору про Європейське Співтовариство) [73]¹.

Громадянство ЄС визначає правові відносини між громадянами ЄС та інститутами Союзу, а також встановлює порядок переходу з-під юрисдикції однієї держави-члена до юрисдикції іншої. Набуття загальноєвропейського громадянства не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі усі права і обов'язки як громадянину конкретної держави-члена ЄС і разом із тим гарантує їй отримання комплексу додаткових прав і свобод. До таких додатково набутих прав і свобод Конституція для Європи відносить: право обирати і бути обраним на виборах до Європарламенту у державі-члені місця проживання на тих же умовах, що й громадянин цієї держави (ст. II-99); право обирати і бути обраним на місцевих виборах у державі-члені місця проживання (ст. II-100); право особи на добросовісне управління, що передбачає: право на розгляд її справ неупереджено, справедливо та у розумні строки інститутами, установами, службами та агентствами Союзу, право бути вислуханим до вжиття заходу індивідуального характеру, яке може мати для особи негативні наслідки, право кожної особи мати доступ до матеріалів своєї справи при дотриманні законних інтересів, які мають відношення до конфіденційності, професійної та комерційної таємниці, право на відшкодування Союзом будь-якої шкоди, спричиненої діяльністю інститутів чи їхніми службовцями під час виконання своїх функцій, а також право звертатися до інститутів Союзу однією з мов Конституції та отримати відповідь тією ж мовою (ст. II-101); право на вільний доступ до документів Інститутів, установ, служб та агентств Союзу незалежно від їхньої форми (ст. II-102); право звернення до Європейського Уповноваженого з прав людини (ст. II-103); право подання петицій до Європейського парламенту (ст. II-104); право вільно пересуватися і проживати у межах території держав-членів (це право також може надаватися громадянам третіх країн, які законно живуть на території будь-якої держави-члена ЄС) (ст.

¹ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 563.

II-105); право громадянина Союзу користуватися захистом дипломатичних та консульських установ будь-якої держави-члена на території третьої країни, де немає представництва держави-члена, громадянином якої є особа (ст. II-46), а також колективно здійснюване право на громадянську ініціативу – право не менш одного мільйона громадян ЄС, що представляють значне число держав-членів, запропонувати Комісії в рамках її повноважень подати пропозиції (проект європейського, рамкового закону тощо) стосовно питання, з якого необхідне видання правового акта Союзу з метою застосування Конституції [103]¹.

Аналіз перелічених прав свідчить про те, що це дійсно нові права, які суттєво розширюють правові можливості громадян ЄС, залучають їх до політичного життя об'єднаної Європи, сприяють формуванню громадянського суспільства в ЄС, надають можливості впливати на формування Європарламенту та певним чином контролювати діяльність інститутів ЄС. Слід зазначити, що в умовах переходу від економічної до політичної інтеграції, коли досягнення загальноєвропейської єдності стає одним з пріоритетних завдань об'єднувального процесу, запровадження інституту громадянства ЄС сприятиме політичній консолідації населення Союзу. Таким чином, положення, спрямовані на встановлення безпосереднього зв'язку між Союзом і його громадянами, слугують втіленню ідеї створення Союзу не лише як об'єднання держав, але й народів Європи, де рішення приймаються з метою якнайбільш повного задоволення потреб громадян (ст. 1 Договору про ЄС).

Ще більше уваги правам людини приділено в Амстердамському договорі [74]² (1997), який доповнив попередній Договір положеннями: про прийняття рішень інститутами Союзу якомога більш відкритим способом і максимально наближено до громадян; про можливість застосування санкцій до держави-члена, яка припускає серйозне і неодноразове порушення основних прав і свобод (тимчасове зупинення деяких прав, які випливають з Договору про ЄС,

¹ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 130, 145-146.

² [74] Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 46-47, 49, 51, 55-57.

зокрема, права участі в голосуванні представника уряду такої держави-члена у Раді) (статті 1, 2, 6, 7) [73]¹. Разом із тим, розробники документа відмовилися від складання власного каталогу основних прав і свобод людини і його включення до тексту Договору, як відмовилися і від ідеї приєднання ЄС до Конвенції Ради Європи про захист прав людини і основних свобод.

Поширення інтеграції на політичну сферу обумовило потребу у підвищенні легітимності влади Європейського Союзу в очах його громадян. В. Б. Ковальчук підкреслює, що легітимність влади – це той кредит довіри громадян, який забезпечує її можливість діяти на законних підставах, у межах визначеної компетенції і мати при цьому всі підстави вимагати від тих, хто делегував їй свої повноваження, виконання її наказів. При цьому основним джерелом легітимності влади інститутів ЄС, як і влади держави, визнаються права людини [97]². Цілком погоджуємося з В. Б. Ковальчуком стосовно того, що для забезпечення легітимності влади права людини не можуть залишатися лише ідеями, намірами, предметом теоретичного або політичного обговорення. Передусім вони повинні бути інституціоналізовані і стати складовою чинного законодавства [97]³.

Потреба у визнанні та захисті прав людини все ж змусила Євросоюз вдатися до розробки власних спеціалізованих документів стосовно прав людини. Так, у 1989 р. з'являється Декларація про права людини і Хартія Співтовариства про основні соціальні права робітників. Значно пізніше, у 2000 р., була прийнята Хартія Європейського Союзу про основні права [153]⁴. Рішення про розробку Хартії прийняла Європейська Рада під час самміту в Кельні 3-4 червня 1999 р. З метою забезпечення легітимності Хартії, її схвалення та прийняття було створено спеціальний представницький орган –

¹ [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 526, 528.

² [97] Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади та права людини // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід: Матеріали міжнародної наукової конференції / За заг. ред. В. Я. Тація. – Х.: Право, 2006. – С. 225.

³ [97] Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади та права людини // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід: Матеріали міжнародної наукової конференції / За заг. ред. В. Я. Тація. – Х.: Право, 2006. – С. 228.

⁴ Коментарі стосовно змісту і специфіки даного документа див.: [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2004. – С. 385-388, 392-413.

Конвент, до складу якого увійшли 15 представників національних урядів, 30 – від національних парламентів, 16 – від Європарламенту, представник Голови Європейської комісії, а також представники громадських організацій, зокрема профспілок і феміністичних організацій.

Хартія про основні права – це унікальний не лише для Євросоюзу, але й для світової практики захисту прав людини документ, оскільки вона:

- вперше поєднала в собі усі категорії прав людини;
- стосується одночасно сфери дії як міжнародного, так і конституційного права. При цьому вона покликана захищати особистість не від держави і її органів, а від наддержавної організації та її інститутів;

- права і свободи викладені в ній за новою схемою. Хартія не відтворює поширену практику поділу прав на так звані “першочергові” (громадянські та політичні) і “другорядні” (соціально-економічні та культурні). Вона пропонує розглядати правовий статус людини і громадянина ЄС в єдності та недискримінаційності прав і свобод. В основу класифікації покладено не вид або сферу застосування прав і свобод, а принципи-цінності (поваги людської гідності, забезпечення прав і свобод людини і громадянина, рівності, солідарності, демократії і правової держави), що спираються на духовну, моральну та історичну спадщину народів Європи. У Преамбулі Хартії наголошується на неподільності та універсальності прав, що становлять основу людської гідності, свободи, рівності та солідарності. Як наслідок, викладені у Хартії соціальні права, хоча і зберігають переважно програмний характер, однак більше не вважаються другорядними.

Хоча Хартія не має обов’язкової юридичної сили, це не означає неможливість юридичних наслідків у разі її порушення [199]¹. Хартія може застосовуватися державами-членами ЄС, оскільки містить посилання на конституційне законодавство цих держав. Практика вже свідчить про

¹ Alonso García R. La Carta de los derechos fundamentales de la Unión Europea // Gaceta Jurídica. 2000. Septiembre / Octubre. N 209. P. 5. Цит. за: [199] Ушакова Т., Алкала де Энарес. Хартія основних прав Європейського Союзу: два шага вперед и один – назад в процессе европейской интеграции. – Режим доступу: <http://beljournal.by.ru/2002/2/1.shtml>. – Заголовок з екрану.

використання посилань на Хартію вищими судовими органами окремих держав-членів ЄС, зокрема Конституційним і Верховним судами Іспанії [199]¹.

Прийняття Хартії про основні права розглядалося як перший крок на шляху до Європейської Конституції, існування якої неможливе без включення в її текст чіткого переліку прав і свобод людини і громадянина. Життя довело виправданість таких очікувань. Після тривалих дискусій текст Хартії було інкорпоровано до тексту Конституції для Європи (частина II) [103]².

Для оцінки ставлення Євросоюзу до проблеми прав і свобод людини і громадянина важливого значення набуває аналіз Лаакенської декларації щодо майбутнього Європейського Союзу [152]³ та Афінської декларації [6]⁴. Лаакенська декларація була прийнята 15 грудня 2001 р. після тривалих дискусій щодо майбутнього Європи, які розпочалися після підписання Ніщцького договору. В історію європейської інтеграції вона увійде не лише як декларація намірів глав держав/або урядів держав-членів розробити та прийняти “конституційний текст”, але й як документ програмного характеру, який визначає політику Союзу в сфері прав людини. У Декларації зазначається, що об’єднана Європа повинна відповісти одночасно на подвійний виклик: один – у своїх межах, інший – поза її кордонами. В середині Союзу потрібно наблизити союзні установи до громадян, які далеко не завжди можуть простежити зв’язок між цілями інтеграції і повсякденною діяльністю Союзу. Громадяни Союзу зацікавлені у захисті своїх прав і свобод (забезпеченні правосуддя та безпеки, боротьбі з транскордонною злочинністю, контролі за міграційними потоками, забезпеченні зайнятості, боротьбі з бідністю, досягненні соціального та економічного згуртування, виробленні спільного

¹ Наприклад, три рішення вищих судових інстанцій Іспанії, в яких цитується Хартія: два рішення Конституційного суду від 30.11.2000 р., де наводиться ст. 8 Хартії (Sentencia N 290/2000 и Sentencia N 292/2000, BOE 4-1-2001, N 4 (suplemento)), і рішення Верховного суду від 8.02.2001 р., де наводиться ст. 23 (Sentencia N 93/2001, Recurso de casación N 2344/1999). [199] Ушакова Т., Алкала де Энарес. Хартія основних прав Європейського Союзу: два шага вперед и один – назад в процессе европейской интеграции. – Режим доступу: <http://beljournal.by.ru/2002/2/1.shtml>. – Заголовок з екрану.

² [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 137-149.

³ [152] Лаакенська декларація щодо майбутнього Європейського Союзу від 15 грудня 2001 р. // Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С. 158-164.

⁴ [6] Афинская декларация от 16 апреля 2003 г. – Режим доступу: http://eur.academy-go.ru/Eurosoyz/DocEC/2003_05_13.shtml. – Заголовок з екрану.

підходу щодо забруднення довкілля, транскордонних проблем тощо), а також у створенні нових можливостей для реалізації особистістю свого потенціалу. Відповідно їм потрібен Союз, який допоможе вирішити ці проблеми, а не передбачатиме створення нової “супердержави”, яка буде в усе втручатися, перебираючи на себе вирішення питань, які можуть вирішуватися краще на національному або навіть регіональному рівнях.

Афінська декларація була підписана у квітні 2003 р. з нагоди підписання Договору про приєднання до ЄС нових 10 держав-членів. Декларація містила такі важливі положення.

По-перше, констатувалося, що головною цінністю Союзу є те, що він надає можливості не лише державам-членам, але й своїм громадянам і відповідно має зосередити свої зусилля на реалізації саме тих завдань, які мають вирішальне значення для добробуту, безпеки і процвітання громадян.

По-друге, старі й нові члени не лише зобов'язалися і надалі поважати людську гідність, свободу і права людини, але й підтримувати та захищати фундаментальні права людини як усередині Союзу, так і за його межами, зокрема, боротьбу проти будь-яких типів дискримінації за статевими, расовими, національними, релігійними ознаками або за переконаннями, обмеженими можливостями, віком чи сексуальною орієнтацією.

По-третє, Союз зобов'язався поважати гідність і права громадян третіх країн, які мешкають і працюють в ЄС, оскільки цінності, на яких заснований Союз, стосуються не лише його громадян, але й всіх, хто дотримується законів на його території.

По-четверте, демократія визнана головною умовою процвітання загальноєвропейського співтовариства як для нинішнього, так і прийдешніх поколінь. Отже, сила і правопорядок у Союзі будуть зміцнюватися лише за активної участі громадян і громадських організацій.

Виходячи з наведеного, слід визнати, що на рівні Євросоюзу створені необхідні правові передумови для ефективного здійснення функції охорони прав і свобод людини і громадянина. Разом з тим, як відомо, дійовість і

реальність прав людини залежить не лише від їх проголошення, але й від їх забезпечення відповідними юридичними гарантіями, тобто засобами захисту в разі їх порушення. На сьогодні як у національних державах, так і на рівні Євросоюзу створено систему таких гарантій, яка традиційно включає три елементи: процесуальні¹, матеріальні [180]² та інституційні гарантії (система судів, національні та загальноєвропейський омбудсман, Європейська комісія, дипломатичні представництва та ін.). У даній роботі ми зупинимося виключно на аналізі діяльності судових органів Європейського Союзу.

Звернення до суду традиційно розглядається як суб'єктивне право особи, що передбачене ст. 47 Хартії ЄС та ст. 13 Європейської конвенції, а також як традиційно найважливіша гарантія захисту прав людини. Система судів, що здійснюють захист прав людини на теренах ЄС, включає в себе національну систему правосуддя, Суд Європейських Співтовариств та Європейський Суд з прав людини. Основне навантаження стосовно захисту прав людини природно несуть національні суди та прирівняні до них органи адміністративної юстиції держав-членів [141; 107]³. Під час вирішення справ вони пов'язані безпосередньо діючими нормами права ЄС, які мають на території Союзу пріоритет над національним правом. Крім того, у випадку незрозумілості ці суди можуть, а суди вищих інстанцій зобов'язані призупинити справу і направити до Суду Європейських співтовариств преюдиційний запит [153]⁴.

Суди ЄС (безпосередньо Суд Європейських співтовариств та Суд першої інстанції) розглядають: “позови про анулювання”, “позови на бездіяльність” та позови про компенсацію збитків, завданих органами чи посадовими особами

¹ Процесуальні гарантії передбачені статтями 47-50 Хартії ЄС про основні права, статтями 6-7 Європейської конвенції та Протоколами № 1 (ст. 2) і № 7 (статті 2, 4) до неї.

² Матеріальні гарантії – це право особи отримати компенсацію шкоди та інших збитків, яких особа зазнала внаслідок порушення її прав. Майнова відповідальність ЄС настає відповідно до ч. 2 ст. 288 Договору про Європейське Співтовариство. Майнова відповідальність держав-членів за порушення суб'єктивних прав, передбачених нормами ЄС, запроваджена нещодавно Судом Європейських Співтовариств. [180] Cases 6, 9/90, *Andrea Francovich and others v. Italian Republic* // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 305-308. Підстави для настання майнової відповідальності містять також Європейська конвенція (§ 5 ст. 5) та ст. 3 Протоколу №7 до неї.

³ Детальний аналіз проблеми див.: [141] *Общая теория прав человека* / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.: НОРМА, 1996. – С. 328-416; [107] *Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов*. – М.: Институт права и публичной политики, 2003.

⁴ [153] *Право Европейского Союза: Учебник для вузов* / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 414.

ЄС [153]¹. Крім того, Суд ЄС здійснює захист прав і свобод, які були порушені інститутами чи органами ЄС, хоча в цьому питанні існують певні труднощі.

Як вже зазначалось, спочатку Суд ЄС заперечував визнання основних прав і свобод частиною права Співтовариства. Захист прав людини, порушених актами Співтовариства, здійснювався ним виключно в межах положень, передбачених ст. 220 Договору ЄЕС [58]². Однак такий підхід виявився неприйнятним для деяких органів конституційної юрисдикції держав-членів, зокрема ФРН та Італії, які відмовлялися визнавати принципи верховенства права ЄС і його прямої дії, доки інститути ЄС не будуть пов'язані обов'язком дотримуватися основних прав і свобод людини [91]³. Так, Конституційний суд ФРН у 1974 р. по справі “Solange” прийняв рішення, в якому зазначив, що у випадку конфлікту права ЄС і національного права конституційні гарантії основних прав матимуть перевагу до тих пір, доки Співтовариство не усуне конфлікт вказаних норм, використовуючи механізм установчих договорів [253; 91]⁴. Конфлікт між Співтовариством і державами-членами спонукав обидві сторони до пошуку і встановлення “більш ніж бажаного співробітництва” з цього питання між двома правопорядками [91]⁵.

За результатами аналізу розвитку Судом ЄС доктрини захисту основних прав людини, численних декларацій з приводу прав людини і демократії в ЄС Конституційний суд ФРН переглянув свою позицію лише у 1986 р. (справа “Solange II”), вказавши, що відмовляється від здійснення своєї юрисдикції з питань застосування вторинного законодавства Співтовариства і не буде більше

¹ Більш детально див.: [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юрист, 2004. – С. 304-335.

² [58] Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества // Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 241.

³ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 283, 379.

⁴ [253] Case Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfür und Vorratstelle Für Getreide und Futtermittel, 2BvL 52/71. 37 BverfGE 271 (Solange I); [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – С. 387.

⁵ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 283. Цит. за: Verges J. Droits Fondamentaux et droits de citoyenntte dans I Union Europeenne / Revue des Affaires Europeennts, 1994, v. 4, p. 81.

його розглядати з точки зору стандартів основних прав людини, закріплених в Основному Законі ФРН [91]¹.

Окремо слід зупинитися на практиці здійснення нагляду з боку Суду ЄС за державами-членами в питанні дотримання прав людини. До середини 70-х років ХХ ст. панувала концепція, яка заперечувала право Суду ЄС на здійснення такого контролю, про що свідчить, наприклад, рішення по справі *Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena*, в якому зазначалося, що правовідносини, які перебувають в компетенції національних законодавчих органів, повинні розглядатися в рамках конституційного принципу дотримання прав людини держави-члена до тих пір, доки такого роду правовідносини не стануть предметом регулювання актів Співтовариства [268]². Однак з середини 70-х років починається відхід і від цієї концепції. Так, по справі *Rutili v. Minister for the Interior* Суд ЄС [266]³ виніс рішення, яким скасував рішення французького уряду на підставі того, що воно порушує положення Конвенції 1950 року [25]⁴. Ця справа стала прологом до ряду інших рішень, в яких Суд ЄС переглянув власну позицію стосовно розширення своїх повноважень. У справі *Lynne Watson & Alessandro Belmann* [273]⁵ генеральний адвокат у доповіді Суду ЄС вказав на порушення статей 8 і 14 Конвенції законодавством Італії, яке вимагало від іноземців, а також громадян Італії, що приймали їх на роботу, обов'язково повідомляти владу про в'їзд даної особи до країни. Крім того, Генеральний адвокат у своєму висновку вказав, що Суд ЄС має повноваження розглядати питання про порушення прав людини державами-членами тією мірою, якою він має право розглядати питання про чинність актів Співтовариства, тією мірою, якою порушені права

¹ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 388.

² [268] Case 43/75, *Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne Sabena* [1976] ECR 455.

³ [266] Case 36/75, *Roland Rutili v. Minister for the Interior* // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 70-83.

⁴ По справі № 4/73 *J. Nold KG v. Commission* Суд співтовариств постановив, що поряд з конституціями держав-членів джерелами принципу захисту прав людини є також міжнародні договори про захист прав людини, які визнають або підписали держави-члени. Див.: [25] Буроменский М. В., Хорольский Р. Б. Защита прав человека в Европейском Союзе // Проблемы законности: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: НЮА України, 1998. – Вип. 36. – С. 87.

⁵ [273] Case 118/75, *Lynne Watson & Alessandro Belmann* [1976] ECR 1185.

людини, пов'язані із захистом економічних прав, що є об'єктом захисту Договорів [273]¹. Суд ЄС в цілому погодився з цією аргументацією, хоча в його висновку акценти були розставлені дещо інакше: саме дотримання загальних принципів права передбачає гарантії дотримання прав людини і основних свобод. Дана позиція Суду ЄС отримала підтвердження та розвиток у ряді інших справ: *Cinetheque S. A. V. Fédération Nationale des Cinémas Francais* [270]²; *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary* (“RVC”) [283]³; *Marthe Klensch v. Secrétaire d'Etat à L'agriculture et à la viticulture* [282]⁴ і полягала в тому, що дотримання основних прав і свобод, які закріплені в Конвенції й виражають собою конституційний принцип, загальний для усіх держав-членів, підлягає дотриманню і в праві Співтовариства [283]⁵.

Посилання на конституційні принципи держав-членів закономірно породило питання про однакове розуміння та тлумачення таких принципів, а також відповідних прав людини. Очевидно, що норми конституцій, які порівнюються, певною частиною можуть не збігатися за змістом. У середині 70-х років, аналізуючи дану ситуацію при розгляді справ “*Zuckerfabrik*” [255]⁶ “*Werhahn*” [271]⁷, Суд ЄС сформулював досить важливе і принципове положення, згідно з яким виокремлення загальних для національних правових систем і правопорядку Співтовариства принципів не потребує урахування усіх без винятку конституційних норм, оскільки принципового значення набувають мінімально визначений рівень захисту прав людини, цілі установчих договорів та структура права Співтовариства. Не менш важливим був інший висновок Суду ЄС, відповідно до якого визнавався принцип непорушності судової практики та прецедентного права ЄС, внаслідок чого Суд ЄС не повинен при вступі до Співтовариств нових держав-членів заново встановлювати зміст загальних принципів права з урахуванням їх конституційної практики. Навпаки,

¹ [273] Case 118/75, *Lynne Watson & Alessandro Belmann*, [1976] ECR 1206-1207.

² [270] Case 60, 61/84, *Cinetheque S. A. V. Fédération Nationale des Cinémas Francais* [1985] ECR 2605.

³ [283] Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, [1986] ECR 1651.

⁴ [282] Case 201, 202/85, *Marthe Klensch v. Secrétaire d'Etat à L'agriculture et à la viticulture* [1986] ECR 3477.

⁵ [283] Case 222/84, *Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary*, [1986] ECR 1682.

⁶ [255] Case 5/71, *Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Coouncil* [1971].

⁷ [271] Case 63-69/72, *Wilhelm Werhahn Hansamuhle and others v. Council*, [1973].

нові держави можуть стати членами Співтовариств за умови сприйняття принципів та понять, сформульованих Судом ЄС.

Пізніше, після підписання Договору про ЄС, на запит Європейської комісії щодо можливості приєднання Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод Суд ЄС дав негативну відповідь. Однак, хоча Конвенція не стала джерелом права ЄС, Суд ЄС взявся застосовувати її на підставі статті 6 (колишня ст. F) Маастрихтського договору, згідно з якою Союз зобов'язався поважати права людини, як вони гарантовані Конвенцією і як вони випливають із спільних конституційних традицій держав-членів, як принципи права Співтовариства [73]¹. До речі, даний підхід згодом отримав підтримку держав-членів та інститутів Союзу і був нормативно закріплений у п. 3 ст. I-9 Конституції [103]².

У подальшому Суд ЄС продовжив розширення своєї компетенції в сфері захисту прав людини. Так, він скористався справами *Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria v. Dimotiki* [286]³ та *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. (SPVC) v. Grogan* [276]⁴ для того, аби ствердити своє право розглядати суперечки про законність актів і дій держав-членів у контексті установчих договорів. Так, Суд ЄС фактично відійшов від власної позиції, викладеної у справі “*Cinetheque*” (Суд ЄС не має права розглядати справи про дотримання прав людини державою-членом, якщо дане питання не пов'язане з дотриманням державою-членом зобов'язань згідно із установчим договором), надавши собі право розглядати справи, які пов'язані з дотриманням державами-членами основних прав і свобод, закріплених Конвенцією, якщо вони мають тісний зв'язок з правами економічного характеру, гарантованими установчими договорами [286]⁵.

¹ [73] Договор о Европейском Союзе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 528.

² [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 102.

³ [286] Case 260/89, *Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria* [ERT-AE] v. *Dimotki Etaria Pliroforissis*, [1991-6] ECR I-2925.

⁴ [276] Case 159/90 *Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. (SPVC) v. Grogan*, [1991] ECR I-4685.

⁵ [286] Case 260/89, *Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria v. Dimotiki v. Dimotki Etaria Pliroforissis*, [1991-6] ECR I-2931, I-2964.

Аналізуючи судову практику Євросоюзу, А. Я. Капустін робить висновок, що на сучасному етапі розвитку Судом ЄС захищаються три категорії прав людини. По-перше, так звані функціональні права, які випливають із змісту установчих договорів, наприклад рівність трудящих держав-членів стосовно умов праці або заборона дискримінації в організації спільних ринків виробників і споживачів. Специфіка цих прав полягає в тому, що вони захищаються лише тоді, коли Співтовариство має конкретну предметну компетенцію в даному питанні. По-друге, основні права громадян Союзу (так звані спеціальні права, передбачені Маастрихтським договором), до яких належать право на вільне пересування і місце проживання, на участь громадян Союзу у виборах до органів місцевого самоврядування та Європарламенту за місцем проживання, на дипломатичний і консульський захист за кордоном, на звернення до омбудсмена та на письмові запити до усіх інститутів Союзу тощо. По-третє, основні права і свободи людини в загальнозживаному розумінні цього поняття. До них належать право власності, на повагу до приватного та сімейного життя, недоторканність житла і кореспонденції, на захист, свободу віросповідання тощо [91]¹.

Існуюча тенденція в сфері судового захисту прав людини в Союзі особливо після включення Хартії Союзу про основні права до тексту Конституції, приєднання Союзу до Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод (п. 3 ст. I-9 Конституції), а також у контексті створення більш тісного союзу європейських народів дозволяє зробити припущення, що позиція Суду ЄС буде і в подальшому еволюціонувати в напрямку встановлення повномасштабного захисту прав і свобод людини. На необхідність і невідворотність такої еволюції вказав зокрема генеральний адвокат Якобс при розгляді справи “Christos Konstantinidis” [279]².

¹ [91] Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – С. 280.

² [279] Case 168/91 Christos Konstantinidis v. Stadt Altensteig, Standesamt, Landratsamt Calw und Ordnungsamt, [1993] ECR I-1191.

Проведений аналіз впливу Європейського Союзу на процес реалізації функції охорони і захисту прав людини і громадянина дозволяє зробити певні висновки.

1. Відправною віхою і правовою основою в процесі залучення європейських інтеграційних інститутів до реалізації функції захисту прав людини є прийняття Європейської конвенції. За час, протягом якого функціонує механізм Конвенції, вдалося значною мірою здійснити уніфікацію правових систем європейських країн у галузі захисту прав людини. Відповідно до вимог Конвенції створено і постійно удосконалюється ефективний механізм захисту прав людини, який має субсидіарний характер відносно національних механізмів захисту прав людини.

2. На початку XXI ст. після прийняття Хартії Європейського Союзу про основні права та її інкорпорації до Конституції ЄС, а також запровадження на субсидіарних засадах громадянства ЄС Європейський Союз на конструктивній основі починає конкурувати з Радою Європи в сфері захисту прав людини, що, враховуючи його правову природу, відкриває потенційно нові можливості для більш повноцінного здійснення як державами-членами, так і інститутами Євросоюзу функції захисту прав людини і громадянина.

3. Оцінюючи роль Європейського Союзу та Ради Європи у сфері захисту прав і свобод людини, слід визнати, що здійснюваний ними захист не витіснює і не підміняє собою відповідні правові механізми держав-членів. Захист прав людини на рівні Союзу – це ще один додатковий правовий механізм, який одночасно і уніфікує існуючі національні системи захисту прав і свобод, об'єднує їх з чинними міжнародно-правовими актами і при цьому існує паралельно з ними, не виключаючи їх, а логічно доповнюючи та посилюючи.

3.2. Економічна функція держави: особливості здійснення в умовах внутрішнього ринку ЄС

Розпочатий у 1951 р. процес самообмеження суверенітету національних держав протягом останніх десятиліть помітно інтенсифікувався. Характерно, що таке самообмеження відбувається саме в тих сферах, які традиційно становлять зміст внутрішньої компетенції держав [164]¹. При цьому мова йде не про другорядні компоненти внутрішньої політики, а про найважливіші напрямки діяльності держави – захист і охорону прав і свобод людини та громадянина, соціальний захист, охорону навколишнього середовища, але насамперед – про економіку. Не буде перебільшенням, якщо зазначимо, що саме потреба в економічній інтеграції стала вирішальним фактором як при прийнятті рішення державами-засновницями про започаткування наднаціональних за формою і змістом Європейських співтовариств, так і при вступі до них інших країн, які вирішили використати фактор інтеграції для стимулювання економічного зростання національної економіки та розширення ринку, підвищення її конкурентоздатності, а також скорочення відриву від європейських економічних лідерів. У цьому зв'язку показовою є позиція Сполученого Королівства. Як відомо, Лондон спочатку категорично відмовлявся від вступу до Європейських співтовариств через наднаціональний характер останніх. Ситуація змінилася, коли прем'єр-міністр Великої Британії Х. Макміллан вимушений був визнати, що “приєднуючись до цього могутнього Співтовариства... і стаючи одним з його провідних членів... наша країна... піднесе своє становище і вплив у радах світу. Якщо ми залишимося поза ним... реальність влади спонукатиме наших американських друзів надавати все більшого значення поглядам і інтересам шести... і приділяти менше уваги нашим власним” [301]².

Економічна функція була першою і завжди залишатиметься головною серед внутрішніх функцій держав, що реалізуються і Євросоюзом. Саме від

¹ [164] Рыбаков Ю., Скотников Л., Змеевский А. Примат международного права в политике // Международная жизнь. – 1989. – №4. – С. 66.

² Цит. за: [301] Hon Rt. The Lord Howe of Aberavon. Euro-Justice: Yes or No? // European Law Review, 1996. No.21. P. 189.

успішності її здійснення безпосередньо залежить доля об'єднавчого процесу. Тому й не дивно, що сучасна Росія, в свою чергу намагаючись створити на пострадянському просторі подібне наднаціональне співтовариство, використовує успішний досвід європейців¹, які економічну інтеграцію зробили локомотивом об'єднавчого процесу.

Теза про те, що держава відіграє важливу роль у функціонуванні ринкової економіки, а тому немає підстав чекати зниження її впливу на розвиток економічних відносин, у середині ХХ ст. обґрунтована теоретично і підтверджена на практиці такими аргументами: недосконалість ринкових механізмів; необхідність встановлення державою правових та інституційних рамок функціонування ринку; потреба в забезпеченні макростабільності та здорової конкуренції; антимонопольна діяльність держави; проведення політики загального добробуту тощо. Однак інтернаціоналізація економічних зв'язків, яка спонукала до формування міжнародного і регіональних ринків, посилення впливу транснаціональних корпорацій, утвердження панування наддержавних структур, обумовила суттєву зміну ролі держави в реалізації економічної функції.

В умовах роздробленості Європи на численні держави, розмежовані кордонами, митними бар'єрами, візами тощо, створення регіонального ринку було завданням складним. А. О. Четверіков зазначає, що дана ситуація була не новою для Європи, оскільки дещо нагадувала ситуацію наприкінці середньовіччя, коли ринкове господарство, що прийшло на заміну натуральному, не могло співіснувати з феодалною роздробленістю і зрештою її перемогло. Тоді національний ринок став основою централізованих держав [153]². Інтернаціоналізація економічних зв'язків у середині ХХ ст. спонукала до ще більш значної політичної організації народів Європи, яка, зрозуміло, не могла не набути в цьому випадку наддержавного (наднаціонального) характеру. Як відомо, такою організацією стали Європейські співтовариства, які були

¹ Мова йде про започаткування Єдиного економічного простору.

² [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 55.

наділені широкою компетенцією з метою створення спільного ринку. Створення Економічного Співтовариства як наднаціональної організації економічного характеру було об'єктивно необхідно. З одного боку, цей крок відповідав потребам економічної інтеграції, а з іншого – певним чином захищав національні економіки від негативних процесів економічної глобалізації. Слід погодитися з тими авторами, які вважають, що остання значною мірою обмежує можливості держави керувати національною економікою, що особливо небезпечно в умовах, коли транснаціональний капітал подекуди набуває такої сили, що при бажанні здатний обвалити ринок практично будь-якої держави [45; 132; 113]¹.

В умовах громадянського суспільства держава традиційно вирішує обмежене коло завдань в економічній сфері, а саме: законодавче регулювання функціонування ринку; визначення правових засад здійснення та захисту права власності; організація грошового обігу; запровадження і збирання податків; здійснення контролю за дотриманням правил конкуренції; недопущення монополізму в сфері виробництва товарів, надання послуг та встановлення цін тощо [88]². Однак Дж. Стіглиц не погоджується зі скептичним ставленням до здатності держави виконувати економічну функцію на сучасному етапі розвитку. Без участі держави, зазначає він, інвестиції у виробництво і новітні технології були б просто неможливі [179]³. Разом із тим, після створення Європейських співтовариств постало питання про наділення їх відповідною компетенцією у вказаних сферах та про її розмежування між національними урядами та інститутами інтеграційного об'єднання. Фактично проблема досягнення ефективності функціонування сучасної ринкової економіки опинилася в залежності від того, наскільки вдало встановлено співвідношення

¹ [45] Богомолов О. Т., Некипелов А. Д. Экономическая глобализация и кризис мирового хозяйственного порядка // Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития / М. С. Горбачев (Рук. автор. колл.). – М.: Альпина Паблицер, 2003. – С. 115, 121-123; [132] Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. – 2006. – №6. – С. 103; [113] Костицький В. Економічний патріотизм як складова національної ідеї в умовах глобалізації // Право України. – 2006. – №12. – С. 6.

² [88] Калентьева Т. А. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям: Дис. ... канд. юрид наук: 12.00.01. – Самара: СГЭА, 2000. – С.43.

³ [179] Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. – 1988. – №8. – С. 4-5.

між саморегулюванням ринку, державним і наднаціональним регулюванням в економічній сфері.

Багатоаспектність і значний обсяг змісту економічної функції держави в умовах ЄС не дозволяє нам детально зупинитися на аналізі її змісту. Саме тому зупинимося лише на загальному аналізі функції.

Розглядаючи роль Європейського Союзу в реалізації економічної функції держави, слід передусім вказати на таке.

По-перше, обсяг здійснюваної Союзом економічної функції на різних етапах інтеграційного процесу є величиною перемінною, яка, однак, має стійку тенденцію до постійного розширення.

По-друге, економічна функція ЄС на відміну від будь-якої іншої функції диференційована на певні відносно автономні напрямки: спільна торговельна політика, конкурентна політика, економічний і валютний союз, промислова політика, спільна сільськогосподарська політика, енергетична, транспортна політика, політика в галузі рибальства і науково-технічна політика.

По-третє, у вказаних сферах Союз наділений різною компетенцією [103]¹. Так, у рамках виключної компетенції Союзу є: здійснення конкурентної політики; функціонування економічного і валютного союзу; проведення спільної торговельної політики; митний союз; політика в сфері рибальства в аспекті збереження біологічних ресурсів моря. Сферу спільної компетенції становлять: функціонування єдиного внутрішнього ринку; реалізація спільної сільськогосподарської та промислової політики за винятком збереження біологічних ресурсів моря; транспорт; енергетика. Промислова політика належить до сфери, де діяльність Союзу обмежується підтримкою, координацією або доповнювальною діяльністю.

Аналіз наведеної компетенції свідчить, що, по-перше, самообмеження державного суверенітету відбувається тоді і лише тією мірою, в якій на

¹ [103] Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 105-107.

відповідний момент безпосередньо зацікавлені держави, і, по-друге, на сьогодні здійснення економічної функції в цілому перебуває під контролем ЄС.

Здобутки Союзу в здійсненні економічної функції значні. Безперечно головним з них є створення єдиного внутрішнього (спільного) ринку. Запровадження спільного ринку було передбачено договорами про заснування ЄОВС (ст. 1) [58]¹ та ЄЕС (статті 2, 3, 8) [58]². Їх аналіз засвідчує, що спільний ринок визнавався: економічним ядром, навколо якого мали розвиватися Співтовариства та їх право; передумовою їх подальшого розвитку; засобом досягнення проголошених цілей, а отже, його побудова сама по собі розглядалася як першочергове завдання. Зміст спільного ринку традиційно розкривається через чотири свободи³ (свобода пересування товарів, осіб, послуг та капіталу), без реалізації яких неможлива економічна інтеграція, а отже, і існування Союзу як цілісної організації влади наддержавного характеру.

Принципова згода держав-членів ЄС на часткове обмеження свого суверенітету не означала відсутності проблем стосовно реалізації вказаних свобод. До кінця 12-річного строку, відведеного для створення спільного ринку (ст. 8 ДЄЕС), вдалося досягти помітного прогресу лише в напрямку реалізації свободи пересування осіб і товарів. Завершення формування спільного ринку, який було перейменовано на єдиний внутрішній ринок, відбувається з середини 80-х до середини 90-х років, коли було прийнято Білу книгу (1985 р.), яка являла собою програму його побудови⁴, а також Єдиний європейський акт, який вніс зміни до ДЄЕС (статті 8а-8с, 28, 70 (1), 99, 100а, 130а-130d), закріпив його принципи, напрямки та інструменти [71]⁵.

1. Свобода вільного пересування товарів. Як відомо, вже на початковій стадії об'єднання національні уряди заради створення спільного ринку

¹ [58] Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали // Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 19-94.

² [58] Договор об учреждении Европейского Экономического Сообщества // Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С.95-288.

³ Останнім часом деякі автори до цих чотирьох свобод додають ще дві: свобода пересування платежів та свобода пересування інформації.

⁴ Програма містила перелік майже 300 законодавчих актів, які необхідно було прийняти до кінця 1992 р.

⁵ [71] Борко Ю. А. Создание единого внутреннего рынка // Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 55.

передали в компетенцію Співтовариств частину суверенних повноважень у митній, валютно-фінансовій та податковій сферах, за допомогою яких вони традиційно регулювали торгівлю з третіми країнами. Це був перший крок на шляху реального самообмеження державами суверенітету в процесі інтеграції. На думку О. Е. Толстухіна, таке обмеження суверенітету держав стало результатом внутрішнього та зовнішнього об'єднання їх територій, без чого було неможливо створення єдиного внутрішнього ринку наднаціональної організації. Під внутрішнім об'єднанням держав розумілася ліквідація митних зборів і кількісних обмежень у торгівлі між державами-членами ЄС, а під зовнішнім – запровадження спільного митного тарифу відносно третіх країн, а також проведення спільної торговельної політики [193]¹. Реалізацією вказаних кроків мало стати утворення відповідно до ст. 9 Договору про ЄЕС митного союзу як основи Співтовариства, внаслідок чого останнє могло виступати в світі як єдине економічно цілісне утворення.

Відповідно до ст. 23 ДЄЕС митний союз передбачає, по-перше, заборону експортного та імпортного мита, будь-яких еквівалентних їм заходів, а також кількісних обмежень між державами-членами, і, по друге, запровадження єдиної системи регулювання експортно-імпортних відносин з третіми країнами (митний тариф) [73]². Якщо скасування митних зборів та кількісних обмежень, отримало підтримку держав-членів і було доволі швидко реалізовано, то, наприклад, заборону “зборів, які мають рівнозначний ефект” та дискримінаційного внутрішньодержавного оподаткування поступово, протягом десятиліть запроваджував Суд ЄС [257; 264; 262; 272; 263; 269]³. Завдяки його зусиллям вдалося відмінити значну кількість зборів, які збиралися на кордоні, що суттєво спростило рух товарів всередині ЄС.

¹ [193] Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997. – С. 114.

² [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 333, 563.

³ Стосовно заборони “зборів, які мають рівнозначний ефект” див.: [257] Case 7/68 Commission v. Italy, [1968] ECR 423; [264] Case 24/68, Commission v. Italy, [1969] ECR 193; [262] Case 18/87, Commission v. Germany, [1988] ECR 5427; [272] Case 87/75, Bresciani v. Amministrazione Italiana delle Finanze, [1976] ECR 129. Щодо заборони дискримінаційного внутрішньодержавного оподаткування див., наприклад: [263] Case 21/79 Commission v. Italy, [1980] ECR I; [269] Case 55/79 Commission v. Ireland, [1980] ECR 481; [285] Case 237/90, Commission v. Greece, [1995] 2 CMLR 294.

Не менш важливим досягненням у процесі вільного пересування товарів усередині ЄС слід вважати те, що, реалізуючи свободу пересування товарів, Суд ЄС поширив відповідні заборони не лише на бар'єри в торгівлі між державами-членами, але й на внутрішні національні бар'єри, оскільки останні здатні зруйнувати єдність митної території Союзу [289; 277]¹.

Визнаємо, договір про заснування ЄЕС містить окремі положення, скориставшись якими національні уряди могли би підірвати зусилля по створенню єдиного внутрішнього ринку. Так, стаття 30 Договору містить перелік обставин (суспільна мораль; громадський порядок і безпека; захист здоров'я та життя людей, тварин або рослин; захист національних скарбів, які мають художню, історичну чи археологічну цінність; захист промислової або комерційної власності) на підставі яких можна запроваджувати заборону імпорту, експорту та транзиту. Однак використати дане положення проти вільного пересування товарів важко, оскільки ця ж стаття забороняє такі заборони або обмеження, якщо вони є засобом довільної дискримінації або замаскованого обмеження в торгівлі між державами-членами [73]². Крім того, Суд ЄС в своїх рішеннях неодноразово вказував на неприпустимість використання статті 30 в тих випадках, коли це може перешкодити Співтовариству здійснювати гармонізацію певної сфери [153]³. Таким чином, на сьогодні Союзом усунуті всі суттєві бар'єри, які могли б перешкодити реалізації права вільного пересування товарів у межах території ЄС.

2. Реалізація свободи вільного пересування для трудящих. На початку інтеграційного процесу Співтовариством були прийняті нормативні акти, що значною мірою вирівнювали соціальні та економічні права громадян однієї держави-члена, які працювали за наймом у будь-якій іншій державі-члені. Однак повного вирівнювання досягнуто не було, оскільки, наприклад, уряди не дійшли згоди в питанні взаємного визнання дипломів та інших документів, що

¹ [289] Case 363/93, *Lancry v. Generale des Douanes*, [1994] ECR I 3957. Para.27; [277] Case 163/90, *Administration des Douanes v. Legros*, [1992] ECR I 4625.

² [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 565.

³ [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – 435-436.

підтверджують професійну кваліфікацію¹. У подальшому ця, як і деякі інші проблеми, були вирішені.

На сьогодні свобода пересування осіб в ЄС регламентується установчими договорами, а в майбутньому – Конституцією для Європи (статті III-133–III-136) [103]² і реалізується залежно від категорії осіб:

- трудящі, а також члени їх сімей. Реалізація свободи цих осіб на пересування передбачає, з одного боку, скасування будь-якої дискримінації на основі громадянства трудящих у питаннях найму та винагороди, а з іншого – право на прийняття реальних пропозицій про працевлаштування і з цією метою вільно пересуватися територією ЄС [162; 54]³; право залишатися на території держави-члена з метою працевлаштування відповідно до чинного законодавства; право залишатися на території держави-члена після трудової діяльності відповідно до регламентів ЄС [161]⁴. Згідно зі ст. 39 ДЄЕС обмеження щодо реалізації права на пересування можуть бути запроваджені лише з метою забезпечення громадського порядку, громадської безпеки або охорони здоров'я [53; 267; 265]⁵, а також стосовно працевлаштування на публічну службу [275; 274; 288; 284]⁶. Слід визнати, що на сьогодні право ЄС створює усі необхідні правові передумови для працевлаштування громадян ЄС в будь-якій державі-члені на рівних умовах з трудящими цих країн, а також гарантує отримання пенсії в тій країні, де вони працювали, і можливість залишитися в ній після виходу на пенсію;

¹ Цей приклад свідчить про те, що перенесення об'єктивного процесу з економічної на інші сфери суспільного життя, які первісно не охоплювалися інтеграційними намірами, було обумовлено об'єктивними потребами реалізації економічної функції. Таким чином, розширення кола функцій ЄС має цілком закономірний характер.

² [103] Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 155-156.

³ [162] Регламент Ради 1612/68/ЄЕС “Про свободу пересування працівників в Співтоваристві” // OJ. Special edition, 1968 (II); [54] Директива Ради 68/360/ЄЕС “Про скасування обмежень на пересування та проживання працівників з держав-членів та їх сімей” // OJ. Special edition, 1968 (II).

⁴ [161] Регламент Комісії “Про право працівників залишатися на території держави-члена після припинення трудової діяльності в даній державі” // OJ. Special edition, 1970 (II).

⁵ [53] Директива Ради 64/221/ЄЕС // OJ. 1964. В 56/850; [267] Case 41/74, Van Duyn v. Home Office, [1974] ECR 1337; [265] Case 30/77, R. v. Bouchereau, [1979] ECR 1999.

⁶ [275] Case 152/73 Sotgiu v. Deutsche Bundespost, [1974] ECR 153; [274] Case 149/79, Commission v. Belgium, [1980] ECR 3881; [288] Case 307/84, Commission v. France, [1986] ECR 1725; [284] Case 225/85, Commission v. Italy, [1987] ECR 2625.

- трудящі та інші особи, які не є громадянами Союзу. Установчі договори не поширюють обговорюване право на трудящих, які не є громадянами ЄС. Трудова діяльність цих осіб на території ЄС регулюються вторинним законодавством (численними директивами і регламентами), а також практикою Суду ЄС, який, зокрема, вказав, що міжнародні договори ЄС з третіми країнами можуть бути прямо застосовані до громадян третіх країн [261; 280]¹. Щоправда, з численних договорів такого роду дієвою можна вважати лише співпрацю з країнами-учасницями згідно з Угодою про Європейську економічну зону, яка фактично повторює положення ДЄЕС і вторинного законодавства ЄС, що регулюють утворення та функціонування єдиного внутрішнього ринку Союзу;

- непрацюючі громадяни ЄС, які пересуваються в межах Союзу з метою проживання (пенсіонери, студенти). Дане право застосовується згідно з Директивою Ради 90/364ЄЕС “Про право на проживання” [56]² лише з 1990 р. Для його реалізації необхідно, щоб такі особи мали достатні кошти (власні кошти, пенсії, медичні страховки, стипендії, гранти тощо), аби не стати фінансовим тягарем для країни, яка їх прийматиме.

Слід зазначити, що запровадження громадянства Європейського Союзу, а також закріплення на рівні Конституції для Європи права кожного громадянина ЄС на вільне пересування і проживання на території держав-членів (ст. II-105) та отримання допомоги та пільг у рамках соціального забезпечення при переїзді на нове місце проживання всередині Союзу (ст. II-94) [103]³ надає праву вільного пересування осіб найвищого рівня гарантованості та захисту.

3. Свобода заснування і надання послуг. Чинні установчі договори запроваджують заборону обмеження вільного надання послуг⁴ всередині Союзу громадянами ЄС, які заснували свою справу в іншій державі-члені, а не в тій, де перебуває отримувач послуг. Дане правило не поширюється на послуги в сфері транспорту (регулюється розділом V Договору), а також банківські та страхові

¹ [261] Case 12/86, Demirel, [1987] ECR 1573; [280] Case 192/89, Sevince [1990] ECR I-3461.

² [56] Директива Ради 90/364ЄЕС „Про право на проживання” // ОJ. 1990. L 180/26.

³ [103] Конституція Європейського Союзу: Договір, устанавлюючий Конституцію для Європи (с коментарієм) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 144, 146.

⁴ Послугами вважаються: діяльність промислового та торговельного характеру, ремісництво, діяльність осіб вільних професій.

послуги, лібералізації яких не може здійснюватися поза межами лібералізації свободи пересування капіталу. Крім того, передбачено, що Рада після консультації з Комісією може прийняти рішення кваліфікованою більшістю про поширення даного правила на осіб, що надають послуги, які є громадянами третіх країн і заснували свою справу всередині Союзу.

Правове регулювання надання послуг в ЄС регулюється в загальному плані главою 3 Договору про Європейське Співтовариство [73]¹ та статтями III-144–III-150 Конституції для Європи [103]². Крім того, кожний вид послуг регулюється самостійним актом вторинного права ЄС [55]³, а також Директивами Ради, які забезпечують гармонізацію норм права, що стосуються захисту прав споживачів, у тому числі з метою зняття певних бар'єрів на шляху більш повного забезпечення свободи надання послуг.

У контексті розгляду питання про свободу надання послуг традиційно розглядається також свобода заснування та економічної діяльності [73; 94; 153]⁴. Під даною свободою розуміється право громадян ЄС, а також юридичних осіб [73]⁵ самостійно займатися підприємницькою діяльністю, створювати і керувати підприємствами, включаючи товариства і фірми, на тих же умовах, що встановлені для громадян тієї країни, де здійснюється заснування [94]⁶. Для реалізації цієї свободи важливу роль відіграє ст. 47 Договору про Європейське Співтовариство, яка уповноважила Раду з метою створення сприятливих умов для осіб, що займаються підприємництвом, приймати директиви, які б

¹ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 575-576.

² [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 160-161.

³ Наприклад: [55] Директива Ради №90/314 ЄЕС “Про комплексний туризм, комплексний відпочинок і комплексні тури” // ОЛ. 1990. L.158/59.

⁴ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 572-575; [94] Кібенко О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України. – Х.: Страйк, 2005. – С. 13; [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 450-454.

⁵ Стаття 48 Договору прирівнює юридичних осіб до фізичних у контексті питання про свободу заснування. Див.: [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право. – С. 574.

⁶ [94] Кібенко О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України. – Х.: Страйк, 2005. – С. 14.

забезпечили взаємне визнання дипломів. Російські правознавці С. Ю. Кашкін та Є. А. Чегринець вказують на два способи такого визнання [153]¹:

а) визнання професійної кваліфікації. Зазвичай у праві ЄС встановлюються мінімальні стандарти професійної освіти, відповідність яким спричиняє взаємне визнання дипломів, що є однією з передумов реалізації права на заснування. Оскільки постійне розширення ЄС призводить до ситуації, коли реально існують суттєві відмінності в освіті, то можуть запроваджуватися спеціальні умови допуску, а саме: мінімальний трирічний строк для будь-якої освіти, вимоги щодо тривалості практики, адаптаційного періоду, перевірки на відповідність тощо. Взаємне визнання освіти дозволяє особі вступати у професійні організації держави-члена, яка її приймає;

б) метод визнання ліцензій передбачає, що держава-член ЄС, яка приймає, визнає чинність на своїй території ліцензії, яка видана іншою державою-членом.

Таким чином, на сьогодні знято бар'єри, які могли б перешкодити реалізації свободи заснування та надання послуг.

4. Свобода пересування капіталу. Дана свобода, формально проголошена з самого початку інтеграційного процесу, отримала впровадження в життя фактично лише після проголошення створення економічного та валютного союзу. Оскільки установчі договори не конкретизували її зміст, то Суд ЄС у ряді справ [287; 258; 281]² вимушений був дати своє тлумачення, згідно з яким зазначена свобода – це можливість вільно здійснювати: фінансові операції, пов'язані з інвестуванням; інвестування в іншу державу; неповернення в країну свого первинного перебування в розумний строк інвестованих фінансових ресурсів.

На сучасному етапі розвитку інтеграції можна констатувати факт повного скасування будь-яких обмежень на пересування капіталу між державами-членами ЄС, а також між останніми і третіми країнами, про що свідчать

¹ [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 453-454.

² [287] Case 286/82 and 26/83, *Luisi and Carbone v. Ministero del Tesoro*, [1984] ECR 377; [258] Case 7/78, *R. v. Thompson*, [1978] ECR 2247; [281] Case 194/84, *Commission v. Greece*, [1987] ECR 4637.

положення установчих договорів (ст. 56 ДЄС), хоча окремі винятки з цього правила все ж існують (статті 58, 59 ДЄС). Крім того, Суд ЄС визнав за доцільне додатково наголосити, що заборона на будь-які обмеження свободи пересування капіталу має абсолютний характер [277]¹. Конституція ЄС у цілому відтворює згадані положення (статті III-156–III-160), зазначаючи, що відхід від досягнутого рівня лібералізації в праві Союзу пересування капіталу в треті країни або з третіх країн якщо і можливий, то лише шляхом прийняття європейського закону або рамкового закону, який приймається Радою одноголосно після консультації з Європарламентом (п. 3 ст. III-157).

Окрім реалізації вказаних свобод для побудови і ефективного функціонування спільного ринку необхідно було запровадити уніфіковані правила ринкової гри і створити умови для вільної та чесної конкуренції підприємств незалежно від їхньої національної приналежності. Правове регулювання конкуренції – це один з важливих напрямків діяльності сучасної держави [153]². Після започаткування Європейських співтовариств цей напрямок діяльності було перенесено на наднаціональний рівень, аби не допустити виникнення перешкод на шляху пересування товарів і послуг як на публічно-правовому, так і приватноправовому рівнях [73; 153]³.

Правила конкуренції об'єднаної Європи отримали закріплення у ДОВС (статті 4, 5, 65, 66) та ДЄЕС (статті 85-94), а згодом вони майже без змін увійшли до Договору про Європейське Співтовариство (статті 81-89). Дані договори поклали на інститути ЄС, передусім Європейську комісію, обов'язок контролювати дотримання встановлених правил конкуренції в усіх державах-членах, а також усунення передбачених ними видів порушень (будь-які угоди між підприємствами, картельна практика та інші зловживання, що підривають або викривлюють вільну конкуренцію, а також будь-яке втручання держави в

¹ [277] Case 163, 165 and 250/94, Criminal Proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera, [1995] ECR I-4821. Paras. 41-47.

² Тотьев К. Ю. Конкурентное право. – М., 2000. – С. 30-37. Цит. за: [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 478.

³ Більш детально див.: [73] Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 381-423; [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 477-500.

ринкові процеси та державне субсидування підприємств, що дають аналогічний ефект). З огляду на важливість конкурентної політики для забезпечення побудови й розвитку єдиного внутрішнього ринку не викликає подиву як той факт, що однією з головних функцій Комісії став контроль за дотриманням правил конкуренції, так і те, що майже вся відповідальність за проведення антимонопольної політики покладено на наднаціональні органи Союзу і передусім Комісію, тоді як відповідні національні органи лише надають їй допомогу і беруть участь в обміні інформацією.

Аналізуючи результати європейської інтеграції в економічній сфері, Ф. Бенаройа доходить висновку, що завдяки зменшенню обсягу адміністративної та митної документації; зростанню конкуренції і підвищенню спеціалізації; досягненню ефекту масштабу (створення великого ринку збуту); позитивного впливу на інвестиційний клімат [13]¹; активному поширенню передових технологій вона суттєво сприяє підвищенню темпів економічного росту і посиленню конкурентоздатності. Так, функціонування єдиного ринку, економічного і валютного союзів сприяло росту ВВП ЄС², зниженню темпів інфляції³, збільшенню обсягу торгівлі⁴, зниженню рівня невизначеності щодо динаміки обмінного курсу, підвищенню прозорості та загостренню конкуренції [13]⁵.

Стабільність норм установчих договорів, присвячених конкурентній політиці Союзу, не означає застою у правовому регулюванні відповідних відносин. Хоча норми установчих договорів щодо антимонопольної політики мають пряму дію, однак вони потребують відповідної конкретизації, що

¹ Ф. Бенаройа підкреслює, що ЄС, на відміну, наприклад, від ВТО, гарантує, що в майбутньому держави-члени не будуть застосовувати один проти одного протекціоністські заходи і здійснюватимуть раціональну економічну політику. Див.: [13] Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП). – Режим доступу: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru. – Заголовок з екрану.

² Зростання сукупного прибутку ЄС за рахунок єдиного ринку в 1994 р. становило 1,1–1,5%.

³ В середині 90-х років показник інфляції був на 1–1,5% нижче рівня, який був би зафіксований при відсутності єдиного ринку.

⁴ За період з 1997 по 2002 роки приріст обсягу торгівлі в зоні євро становив 14%, а з країнами, що не входять до ЄС, – 8%.

⁵ [13] Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП). – Режим доступу: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru. – Заголовок з екрану.

здійснюється на рівні регламентів і директив. Так, Європейська комісія, була вимушена піти шляхом докладної правової деталізації правил стосовно злиття підприємств. У результаті нею було встановлено: кількісні параметри злиття великих підприємств; обов'язок підприємств заздалегідь попереджати Комісію про таке злиття, якщо воно перевищує встановлену межу, і яке не може здійснюватися без її згоди. Починаючи з 70-х років Комісія щорічно проводить сотні розслідувань порушень правил конкуренції [71]¹. У необхідних випадках вона має право накладати штрафні санкції на підприємства як за порушення конкуренції, так і за невиконання підприємствами обов'язків відносно представників Комісії під час розслідування. Так, лише у 2000 і 2001 роках Комісія застосувала штрафні санкції відповідно на 199,5 і 855 мільйонів євро [153]².

Про можливість Комісії забезпечувати виконання правил конкуренції на території Союзу свідчить практика її контролю за підтримкою національними урядами вітчизняних виробників. З 80-х років, коли почастишали випадки субсидування урядами окремих підприємств і навіть окремих галузей, Комісія зайняла жорстку позицію в цьому питанні, встановивши чіткі правила, що регулюють відносини між державою і державними підприємствами в промисловості, енергетиці, транспорті, зв'язку, кредитуванні, телекомунікаціях. Щоправда, з урахуванням складності галузевих, регіональних та соціальних проблем, вона інколи погоджувалася з національними програмами підтримки підприємств. Ще одним важливим досягненням ЄС стало поширення вільної конкуренції на ринок державних замовлень, де тривалий час існувала лише національна конкуренція. Інститутам Союзу знадобилося майже тридцять років³, поки у 1987 р. Європейська рада не прийняла рішення про відкриття ринку державних замовлень [71]⁴.

¹ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 57-58.

² [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 483.

³ Перші директиви були прийняті у 1971 і 1976 роках, але виявилися неефективними.

⁴ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 58.

В умовах формування спільного ринку закономірно постало питання про можливість і доцільність формування Союзом власної промислової політики [71]¹. Тривалий час з моменту заснування Співтовариств промислова політика перебувала у зародковому стані. У вугільній промисловості вона обмежувалася переважно вирішенням соціальних питань (згортання галузі відбувалося на основі національних програм), контролем за дотаціями та наданням пільгових кредитів, а у сталеливарній промисловості – запровадженням системи виробничих квот і фінансуванням програм, покликаних пом'якшити соціальні наслідки структурної перебудови галузі.

Перші реальні кроки стосовно формування автономної промислової політики припадають на 60-ті – 70-ті роки, коли було створено Комітет з середньострокової політики, який у 1974 р. увійшов до складу Комітету з економічної політики. Комітет розробив п'ять програм макроекономічного розвитку ЄЕС, в яких, зокрема, в загальному вигляді оформлювалася і економічна стратегія Співтовариства. Свого сучасного вигляду промислова політика Союзу набула після підписання Маастрихтського договору, який вперше містив самостійний розділ “Промисловість”. У цілому, зазначає І. Бороздін, промислова політика Союзу може бути визначена як його вибіркоче втручання в ринкові процеси з метою: захисту старих галузей, які опинилися в кризі через технологічну відсталість, низьку конкурентоздатність або загальне падіння попиту на їхню продукцію; сприяння розвитку і підвищенню конкурентоздатності нових високотехнологічних галузей; стимулювання кооперації малих і середніх фірм на виробничій стадії; сприяння загальній структурній перебудові промисловості [71]².

Аналізуючи практику проведення промислової політики в ЄС, І. Бороздін доходить висновку, що, хоча способи проведення промислової політики зовні схожі на ті, які використовують національні уряди, однак існують і реальні відмінності, головна з яких полягає в обов'язку інститутів ЄС при її проведенні

¹ Більш детально про цей напрямок діяльності ЄС див.: [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998.

² [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 79, 81-82.

керуватися принципом субсидіарності. Як наслідок програми, що розробляються на рівні Союзу, реалізуються в подальшому через національні інститути, які покликані проводити промислову політику. Ще однією відмінністю є зміна питомої ваги використання складових механізму реалізації промислової політики: в ЄС перевага надається структурним й інституційним заходам¹.

Проведення промислової політики ЄС є комбінацією двох типів впливу на господарство:

а) горизонтальний тип зачіпає рівною мірою стан усіх компаній, галузей або навіть господарства в цілому, наприклад заходи щодо створення єдиного внутрішнього ринку, які проводяться на основі права ЄС і відповідно встановлюють однакові правила поведінки для усіх господарюючих суб'єктів на всій території Союзу;

б) вертикальний тип застосовується вибірково для зміни стану окремих галузей, регіонів або видів діяльності, регулюючи в них окремі операції або весь ланцюжок господарчого процесу. Даний тип реалізується через фонди Союзу або його спеціальні установи [71]².

Слід зазначити, що функції інститутів ЄС у цілому не відрізняються від тих, які здійснюють органи держави під час корекції ринкового механізму. Разом із тим, слід визнати, що дії наднаціональних інститутів здатні певною мірою змінювати ефективність використання різних інструментів на національному рівні, а інколи і скасовувати або обмежувати використання деяких із них.

Форма і зміст промислової політики Союзу завжди обумовлюється, по-перше, тим, як проходять інтеграційні процеси в інших сферах економіки, що в свою чергу залежить від стану економіки і промисловості кожної країни, яка входить до його складу (зрозуміло, що диференціація держав-членів ЄС у цьому питанні значна і з розширенням Союзу лише зростає), і, по-друге, фазою

¹ Наприклад, реорганізація ринку державного замовлення, зовнішньоекономічна політика, законодавство ЄС.

² [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С.31-32.

кон'юнктури передусім технологічного циклу, що суттєво і на тривалий час визначає специфіку господарчих процесів. Зрозуміло, що промислова політика ЄС, який вимушений пристосовуватися до цих умов, визначаючи на кожному новому етапі конкретні цілі, методи і засоби впливу, залишається сферою, де Союз має компетенцію для здійснення лише діяльності, що підтримує, координує або доповнює діяльність національних урядів (ст. I-17 Конституції). Як наслідок у рамках промислової політики Союз і надалі діятиме лише спільно з державами-членами в напрямку прискорення адаптації промисловості до структурних змін; сприяння формуванню сприятливого середовища для прояву ініціативи і для розвитку підприємств в усьому Союзі, особливо малих і середніх підприємств; сприяння формуванню сприятливого середовища для співпраці підприємств; сприяння кращому використанню промислового потенціалу політики інновацій, наукових досліджень і технологічного розвитку, маючи на меті створення необхідних умов для конкурентоздатності промисловості ЄС. При цьому реальний вплив інститутів ЄС на проведення даного виду політики зводиться до різного роду ініціатив Комісії, які сприятимуть координації діяльності держав-членів, зокрема: ініціативи по встановленню орієнтирів; організації обміну передовою практикою; підготовці матеріалів для періодичних спостережень і оцінок. Європейський закон або рамковий закон може встановлювати спеціальні заходи на підтримку діяльності, яка здійснюється державами-членами, однак гармонізація законодавства і регламентарних положень держав-членів не допускається (ст. III-279 Конституції).

Проголошення й реалізація вказаних чотирьох свобод та запровадження конкурентної політики створили необхідні правові передумови для повноцінного здійснення Євросоюзом економічної функції. Свідченням досягнення найвищого ступеня економічної інтеграції стало безумовно формування Економічного і валютного союзу (далі – ЕВС) [4]¹. Зазначимо, що

¹ [4] Арах М. Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998. – С. 369.

жодний з трьох первісних установчих договорів не розглядав створення Економічного і валютного союзу як мету інтеграційного процесу. Валютне співробітництво держав-членів за ДСЕС (статті 104-105) розглядалося лише як засіб, покликаний сприяти функціонуванню митного союзу. Рішення про створення валютного союзу (план Вернера) було прийняте в 1969 р., а програма по його реалізації – 1971 р. Вона передбачала: введення повної взаємної оборотності валют; забезпечення свободи пересування капіталів; створення фонду валютного співробітництва для підтримання паритету валют і координації грошово-кредитної політики держав-членів; фіксацію обмінних курсів і, можливо, перехід до єдиної валюти. Однак через відсутність на той час у межах Співтовариств єдиного економічного простору (зокрема свободи пересування капіталу, послуг і трудящих), а також несприятливі зовнішні фактори (скасування обміну долара на золото, запровадження плаваючих курсів, зростання інфляції тощо) даний план було провалено. Наступними етапними кроками на шляху до побудови ЕВС стало створення “валютної змії” як механізму спільного плавання валют держав-членів у 1972 р.; запровадження в 1975 р. Європейської розрахункової одиниці (валюта-корзина); створення Європейської валютної системи в 1979 р. Рішення про побудову ЕВС було прийняте на Ганноверській сесії Європейської ради в 1988 р., коли була створена Комісія, яка в 1989 р. представила так званий “план Делора”, який передбачав: повну лібералізацію руху капіталу всередині Співтовариства, об’єднання фінансових ринків, повну і незворотну конвертацію національних валют, жорстку фіксацію обмінних курсів і зведення до нуля існуючих меж коливань і зрештою заміну національних грошових одиниць на єдину європейську валюту [71]¹.

Нормативне закріплення ЕВС відбувається у Договорі про ЄС, який визначив створення Економічного і валютного союзу, що включатиме запровадження єдиної валюти як головний засіб сприяння економічному і

¹ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 63-67.

соціальному прогресу, високому рівню зайнятості, досягненню збалансованого і сталого розвитку (ст. 2, а також розділ VII) [73]¹. Створення такого союзу було обумовлено об'єктивною необхідністю. Справа в тому, що потоки товарів, послуг, капіталів і людей, які переливаються з країни в країну, глобальні системи комунікацій та інформації, діяльність наднаціональних економічних і фінансових організацій утворюють тканину регіональної економіки, в яку дедалі більше вплітаються національні європейські економіки. Відповідно будь-який розрив цієї тканини має надзвичайно руйнівні наслідки [45]². Створення єдиного внутрішнього ринку, в рамках якого функціонує ЄВС, сприяє мінімізації негативних тенденції та процесів в економічній сфері.

Стаття 4 Договору чітко розставляє акценти у співвідношенні економічної і валютної³ політики Союзу – вони органічно пов'язані між собою і не можуть існувати окремо одна від одної. Так, якщо проведення спільної економічної політики має на меті створення єдиного економічного простору ЄС, який має стати максимально однорідним і наблизить за своїми характеристиками до національного ринку, то єдина валютна політика має сприяти реалізації цього завдання. З іншого боку, зрозуміло, що функціонування єдиної валюти в Союзі неможливо, доки існує суттєва диференціація між державами-членами ЄС в питаннях інфляції, банківських ставках, рівнях державної заборгованості тощо [71]⁴. Виходячи з такої закономірності і з метою забезпечення ефективності функціонування ЄВС, Німеччина виступила з ініціативою прийняття Пакту стабільності та зростання⁵, який було підписано у 1997 р. Положення цього Пакту, Договору про ЄС (статті 98-100) та Рішення Ради №98/C35/01 “Про координацію

¹ [73] Договор о Европейском Союзе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 526.

² [45] Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития / М. С. Горбачев (Рук. автор. колл.). – М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 105, 164-175.

³ Валютна політика ЄС – це єдина валюта, визначення та проведення єдиної валютної політики та політики обмінних курсів, а також єдина інституційна система органів (Європейська система центральних банків на чолі з Європейським центральним банком, Економічний і фінансовий комітет), покликаних її реалізовувати.

⁴ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 69.

⁵ Пакт складається з резолюції Європейської ради та двох регламентів Ради: про посилення нагляду за дотриманням статей бюджету, координації економічних політик і спостереженням за їхнім здійсненням (№146697/ЄС) та про процедуру попередження наднормативного бюджетного дефіциту (№1467/97/ЄС).

економічної політики на третьому етапі Економічного і валютного союзу і про статті 109 і 109b ДЄС” [153]¹ забезпечують на сьогодні правову основу координації економічних політик держав-членів ЄС.

Аналізуючи сутність процесів глобалізації в економічній сфері, Л. Морозова, В. Коллонтай та В. Костицький задаються питанням про зміст економічної функції держав у цих умовах [132; 45; 113]². Дане питання, поставлене ними в більш широкому контексті, зберігає, однак, актуальність і щодо змісту цієї функції в контексті європейської інтеграції. Лише на перший погляд може здатися, що повноваження Союзу в межах економічної та промислової політики зводяться переважно до діяльності координаційної або підтримуючої чи доповнюючої (статті I-15, I-17 Конституції). Насправді це далеко не так, якщо взяти до уваги, які важливі напрямки економічної функції держави опинилися на сьогодні у виключній компетенції ЄС або у спільній з державами-членами компетенції. Передусім підкреслимо, що створення єдиного внутрішнього ринку і ЄВС обумовило передачу Союзу державами-членами низки суверенних прав у сфері бюджетної, валютної, емісійної та податкової політики. Крім того, держави-члени зобов’язалися розглядати власну економічну політику лише як вираз спільного інтересу, проводячи її так, аби сприяти досягненню цілей Союзу в контексті основних орієнтирів, вироблених інститутами Союзу (статті 98-99 Договору про Європейське Співтовариство), внаслідок чого вона певною мірою втратила самостійність і самодостатність. Саме такого роду наслідки економічної інтеграції дають підстави окремим науковцям робити висновки про те, що вимивається основа економічної функції, з-під сфери впливу держави виводиться значний функціональний сектор, що ставить під сумнів саме існування держави як політичного інституту [45; 59]³.

¹ [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 525.

² [132] Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства // // Государство и право. – 2006. – №6. – С.102-104; [45] Коллонтай В. М. Западные концепции экономической глобализации // Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития / М. С. Горбачев (Рук. автор. колл.). – М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 164—170, 187-191; [113] Костицький В. Економічний патріотизм як складова національної ідеї в умовах глобалізації // Право України. – 2006. – №12. – С. 5-8.

³ [45] Богомолов О. Т., Некипелов А. Д. Экономическая глобализация и кризис мирового хозяйственного

Безумовно, з категоричністю таких тверджень не можна погодитися. Не заперечуючи значний позитивний вплив економічної інтеграції на реалізацію обговорюваної функції [13]¹, слід погодитися з тими авторами, які вважають, що це важлива, але зазвичай все ж таки лише одна зі складових успіху. Дійсно, процес функціонування і розвитку єдиного внутрішнього ринку ЄС забезпечує певне підвищення економічної активності, зростання схожості економічних структур, зближення цін на товари і послуги, розширення можливостей для конкуренції й переймання досвіду та технологій, внаслідок чого здійснюється “перелив кон’юнктури” і “зрощування національних господарств”. Разом із тим, факт вступу до ЄС не може замінити внутрішніх економічних та інституційних реформ. Аналізуючи економічне чудо в Ірландії, Н. Б. Кондрат’єва доходить висновку, що воно мало місце після вступу цієї країни до ЄС і не без допомоги останнього. Однак не менш важливою складовою успіху став прихід в економічний простір Ірландії таких транснаціональних корпорацій, як IBM, Dell, Hewlett Packard, Microsoft, Motorola, які таким чином позитивно оцінили запроваджені ірландським урядом заходи заохочення іноземного бізнесу. Як наслідок лише Ірландії завдяки надзвичайно високим темпам розвитку (8-11% протягом другої половини 1990-х років) вдалося наздогнати країни-лідери [100]². До аналогічного висновку приходять також Ф. Бенаройа, підкреслюючи, що інтеграція ринків, які географічно межують один з одним, є недостатньою умовою сталого економічного зростання, а відтак важливу роль здатний відіграти зміст регулятивної діяльності, що здійснюється національними урядами [13]³. Цей приклад наочно доводить, що основний

порядка // Грани глобалізації: Трудные вопросы современного развития / М. С. Горбачев (Рук. автор. колл.). – М.: Альпина Паблишер, 2003. – С. 123-124; [59] Экономическая мысль XX века: Сб. научн. трудов. Вып. 1. – Калининград, 2001. – С. 62-63.

¹ Так, Єдиний внутрішній ринок сприяє зростанню ВВП ЄС (в 1994 р. зростання сукупного доходу ЄС за рахунок ЄВР становило 1,1-1,5 %), зниженню темпів інфляції (в середині 90-х рр. показник інфляції завдяки ЄВР виявився на 1,0-1,5% нижче рівня, який був би зафіксований за умови відсутності ЄВР) і збільшенню обсягу торгівлі (суттєво виріс обсяг торгівлі промисловими товарами між країнами ЄС). Конкурентоспроможність ЄС виросла також завдяки скороченню частки прибутку в ціні. Див.: [13] Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / (РЕЦЭП). – Режим доступу: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benarova_ru. – Заголовок з екрану.

² [100] Кондратьева Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность: Доклады Института Европы. № 143. – М.: Квадрат С, 2004. – С. 11, 14.

³ [13] Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) /

тягар щодо здійснення економічної функції, як і раніше, несуть національні держави, тоді як діяльність Союзу має хоча і надзвичайно важливий, але субсидіарний характер.

Аналізуючи підсумки реалізації економічної функції в ЄС, слід визнати, що інтеграційні проекти певною мірою нагадують знищення греблі, в результаті чого відбувається вирівнювання водних режимів у двох басейнах. Однак перед тим спостерігається катастрофічне осушування верхнього і затоплення нижнього басейну, що несе загибель менш стійким і життєздатним видам. Крім того, зростаюча взаємозалежність національних господарств, синхронізація економічних процесів призводить до послаблення асинхронності періодів спаду та підйомів темпів економічного зростання, зменшення можливостей для маневрування в кризові періоди. Отже, функціонування єдиного внутрішнього ринку значно посилює дію ринкових сил, причому як позитивних, так і негативних [100]¹. Усвідомлюючи ці обставини, Європейський Союз у міру свого розширення і втрати економічної однорідності дедалі більше приділяє уваги політиці економічного і соціального єднання, яка покликана згладжувати окремі негативні наслідки економічної інтеграції.

У Договорі про заснування Європейського Співтовариства (ст. 130-А) говориться, що Співтовариство продовжує і розширює діяльність, спрямовану на зміцнення свого соціального і економічного єднання з метою забезпечення гармонійного розвитку, однак насправді даний напрямок діяльності офіційно з'явився лише з утворенням Європейського Союзу (розділ XIV). У змісті даної діяльності ЄС прийнято виділяти три виміри: в територіальному плані передбачається здійснення вирівнювання доходів населення шляхом прискорення темпів росту ВВП і підвищення конкурентоздатності; у соціальному плані вона вимагає скорочення розривів між різними верствами і групами населення; в політичному вона символізує солідарність держав і народів, які утворюють Союз. Таким чином, економічне і соціальне єднання

(РЕЦЭП). – Режим доступу: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru. - Заголовок з екрану.

¹ [100] Кондратьева Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность: Доклады Института Европы. № 143. – М.: Квадрат С, 2004. – С. 9.

означає наближення рівнів розвитку регіонів і країн ЄС (економіко-географічний аспект), консолідацію суспільства (соціальний аспект), солідарність народів Союзу (інтеграційний аспект) [71]¹. Досягненню цілей політики економічного і соціального єднання сприяють структурні фонди (Європейський фонд з орієнтування і надання гарантій для сільського господарства; Європейський соціальний фонд; Європейський фонд регіонального розвитку), а також Європейський інвестиційний банк та інші фінансові інструменти Союзу. Крім того, шляхом прийняття європейського закону або рамкового закону Союз може запровадити будь-які специфічні заходи, не пов'язані з діяльністю фондів, але без шкоди заходам, які приймалися в межах інших напрямків політики (ст. III-221 Конституції).

Політика економічного і соціального єднання знаходиться на межі реалізації економічної та соціальної функцій держави і символізує взаємозв'язок цих пріоритетних для Союзу напрямків діяльності. Про це свідчать положення установчих договорів, а також Конституції, в яких наголошується, що держави-члени проводять свою економічну політику і координують її також заради досягнення цілей вказаної політики. У свою чергу розробка і здійснення політики і діяльності Союзу, як і утворення внутрішнього ринку, також повинна враховувати ці цілі та робити внесок в їх реалізацію (ст. III-221 Конституції).

¹ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 102.

3.3. Особливості реалізації соціальної функції в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС

Важливою позитивною рисою державно-правового розвитку європейських країн після Другої світової війни стала здатність до постійного вдосконалення ідейного змісту теорії та практики державотворення відповідно до потреб суспільного життя. У цей період простежується еволюція поглядів з широкого кола юридичних проблем, зокрема з приводу питання про співвідношення відповідальності національних держав і Європейського Союзу щодо виконання соціальних обов'язків перед громадянами ЄС. Як відомо, європейські країни пройшли складний шлях від повного заперечення таких обов'язків і до підняття соціальних прав до рівня конституційних та запровадження практики їх захисту в рамках Конвенції про захист прав людини і основних свобод, внаслідок чого соціальна спрямованість діяльності держави стає загально визнаною якісною характеристикою конституційного ладу цих країн. У свою чергу комунітарна політика Європейського Союзу вже на початкових стадіях інтеграційного процесу набула певного, хоча і недостатнього соціального забарвлення.

Перші, хоча і обмежені елементи формування європейської соціальної політики зустрічаються вже в Договорі про утворення ЄОВС. Так, ст. 56 передбачала обов'язок Співтовариства надавати без повернення допомогу у випадках: виплат робітникам компенсаційних допомог, виплат допомоги на зміну місця проживання, фінансування професійної перепідготовки робітників, які змушені змінювати вид діяльності; ст. 68 передбачала деякі гарантії проти необґрунтованого зниження заробітної платні та соціальних виплат; п. 4 ст. 69 забороняв будь-яку дискримінацію в питаннях оплати і умовах праці стосовно мігрантів, а також фактично ставив питання щодо вирівнювання національних систем соціального забезпечення, аби вони не перешкоджали мобільності праці [58]¹.

¹ [58] Договор об учреждении Европейского объединения угля и стали // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 54-55, 70-71, 72.

Договір про утворення ЄЕС окреслив загальні контури соціальної політики та сформулював основну мету діяльності держав-членів і утвореного ними Співтовариства, а саме – безперервне покращення умов життя і праці та їх наступну гармонізацію (Преамбула та ст. 117 Договору). Договір включав розділ III “Соціальна політика”, а також передбачав створення Європейського соціального фонду як фінансового інструменту проведення соціальної політики (статті 123-128) та Економічного і соціального комітету як консультативного органу [58]¹. У Договорі про утворення ЄСАЕ постановка соціальних питань здійснювалася, виходячи зі специфіки галузі. Відповідно значна увага приділялася питанням охорони здоров’я і праці (статті 30-39), а також усуненню всіх обмежень за національною ознакою стосовно доступу до кваліфікованої роботи в ядерній сфері (статті 96-97) [58]².

Аналіз змісту цих та наступних установчих договорів ЄС дає змогу зробити висновок, що на всіх етапах свого розвитку політика Євросоюзу мала певний, хоча і не завжди такий, що відповідав суспільним потребам і темпам інтеграції, соціальний вимір. Отже, можна стверджувати, що формування соціальної державності в європейських країнах і поступова розбудова соціального співтовариства на рівні ЄС відбувалися паралельно, як взаємообумовлені та взаємодоповнюючі процеси. Однак, попри важливість вивчення впливу соціальної політики ЄС на визначення змісту та особливості здійснення соціальної функції держав-членів ЄС, ця проблема вітчизняною юридичною наукою майже не досліджена [241; 240; 48]³, що обумовлює актуальність і важливість вивчення питання про співвідношення соціальних функцій Євросоюзу і держав-членів ЄС, взаємодію останніх у процесі їх реалізації.

¹ [58] Договор об учреждении Европейского экономического сообщества // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 97, 176, 178-180, 222-224.

² [58] Договор об учреждении европейского сообщества по атомной энергии // Договоры, учреждающие Европейские сообщества / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 311-313, 333.

³ [241] Яковюк І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7; [240] Яковюк І. В. Особливості функціонування соціальної правової держави в умовах європейської інтеграції // Історія правової держави: історія і сучасність. – Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС. Спец. випуск у 5 ч. – Ч. 3. – Луганськ, 2004; [48] Гуцель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2005. – Вип. 8.

Соціальна політика Євросоюзу пройшла в своєму розвитку декілька етапів. Причому удосконалення механізмів її функціонування, розширення компетенції наднаціональних інститутів, створення нових структур, здатних конструктивно відповісти на виклики часу, завжди були обумовлені передусім потребами економічної і лише наприкінці ХХ ст. політичної інтеграції¹. Відтак дискусії з приводу співвідношення двох рівнів (національного і наднаціонального) прийняття рішень ніколи не припинялися і торкалися усіх напрямків регулювання соціальної сфери, а розширення компетенції інститутів ЄС в соціальній сфері відбувалося надзвичайно повільно.

Небажання національних урядів поспішати з поширенням інтеграційних ініціатив на соціальну політику було обумовлене передусім об'єктивними чинниками. Соціальна держава на національному рівні складається з наступних пріоритетних напрямків діяльності: соціальне страхування, соціальна допомога, захист праці, трудові відносини (між робітниками та роботодавцями, профспілками та союзами роботодавців), забезпечення вільного доступу до ринку праці. У результаті інтеграції реалізацію деяких з них (наприклад, захист праці та вільний доступ до ринку праці) було перенесено на рівень Європейського Союзу, тоді як інші продовжують втілюватися на національному рівні. Делегування повноважень стосовно захисту праці та забезпечення вільного доступу до ринку праці (в рамках реалізації одного з ключових принципів європейського економічного співтовариства – вільного руху трудових ресурсів) з національного рівня на наднаціональний було обумовлене вимогами економічної інтеграції, зокрема формуванням спільного ринку ЄС. Однак передача навіть цієї невеликої складової соціальної політики держав-членів ЄС на загальноєвропейський рівень спричинила ряд суттєвих проблем для функціонування соціальної держави в її класичному вигляді:

- держава більше не має права самостійно визначати коло тих осіб, які будуть отримувати соціальні послуги;

¹ Як відомо, ідея політичного союзу була відкинута ще на початку інтеграційного процесу і до її матеріалізації європейці повернулися лише після підписання у 1992 р. Договору про Європейський Союз.

- частково обмежені можливості держави визначати кордони території надання соціальних послуг;
- держава більше не може самостійно вирішувати питання стосовно страхування своїх громадян;
- не лише держава, яка надає послуги, але й органи інших держав-членів ЄС визначають, хто, коли і на що має право;
- послаблені можливості держави у визначенні специфіки національної моделі соціальної держави;
- держава не має права самостійно визначати, хто може надавати соціальні послуги [305]¹.

Очевидно, що процеси, функціональні для ЄС, в даному разі виявилися певною мірою дисфункціональними для окремих соціальних держав. Водночас, хоча процес залучення соціальної політики в процес євроінтеграції не повністю відповідає потребам держав-членів ЄС саме як соціальним державам, він необхідний для поглиблення процесу інтеграції в цілому, а тому хоча досить обережно і повільно, але процес формування та розвитку соціальної політики Євросоюзу ніколи не припинявся.

Хоча саме досягнення соціальної мети (безперервне покращення умов життя та праці) було визнане основним завданням ЄЕС і держав-членів, однак його реалізація протягом тривалого часу розглядалася передусім як закономірний наслідок створення спільного ринку та постійно прогресуючого зближення економічних політик держав-членів (ст. 2 ДЄЕС) [58]², тобто реалізація соціальної функції, її зміст і напрямки з самого початку інтеграційного процесу були поставлені в пряму залежність від потреб і умов здійснення економічної функції. І лише після визнання наприкінці ХХ ст. того факту, що гармонізація певної сфери економічної політики прямо або опосередковано зачіпає певні соціальні питання, які в свою чергу не можуть

¹ [305] Leibfried Stephan. Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europaeischen Union // Europaeische Integration. Hg: Frankfurt am Main. 1999. S. 456.

² [58] Договор об учреждении Европейского экономического сообщества // Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 100.

бути вирішені без правового регулювання в масштабі Союзу, соціальна політика ЄС була нарешті визнана одним з ключових інструментів інтеграції, що прискорило процес визнання правомірності втручання ЄС в реалізацію соціальної функції.

Така еволюція поглядів цілком відповідала новій доктрині розбудови соціальної Європи, яка в свою чергу узгоджувалася з концепцією європейської інтеграції, а також концепцією соціальної ринкової економіки, яка реалізується у ФРН. У цьому зв'язку з огляду на питому вагу Німеччини в економіці ЄС та її внесок у комунітарний бюджет слід підкреслити ключову роль, яку вона відіграє в процесі формування доктринальних уявлень Євросоюзу стосовно змісту як власне соціальної політики, так і її співвідношення з економічною політикою. С. Сільвестров, аналізуючи зміст соціальної функції Союзу, справедливо вказує на те, що фактично в основу моделі соціально-економічного розвитку ЄС було покладено модель соціально орієнтованої ринкової економіки, яка обумовила економічне диво в Німеччині [171]¹.

На думку Р. Арнольда, принцип соціального співтовариства², який є неписаним принципом³, виступає однією з фундаментальних засад правової системи Європейського Співтовариства. Щоправда на відміну від поняття “правове співтовариство ЄС”, яке було запроваджене судом ЄС як аналог поняття “правова держава”, термін “соціальне співтовариство” як аналог “соціальної держави” судовою практикою Євросоюзу поки що не визнаний [5]⁴. Це й не дивно, оскільки якщо “правова держава” є універсальним поняттям, яке не має національного забарвлення, то при наявності 25 відмінних одна від одної національних моделей соціальної держави досить важко сформулювати

¹ [171] Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе // Социальная политика современной России: проблемы реформирования: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 1998. – № 8. – С. 66-67.

² У літературі поряд з поняттям “соціальне співтовариство” часто використовуються ще й інші терміни, наприклад, “соціальний простір ЄС” або “соціальна Європа”.

³ З цього приводу зазначимо, що принципи соціальної та правової держави також не завжди нормативно закріплюються. Так, якщо конституції ФРН, Франції, Іспанії містять посилання на них, то конституційному праву, наприклад Великої Британії та скандинавських країн, така практика не властива.

⁴ [5] Арнольд Р. Понятие “социального сообщества” в праве Европейского Союза // Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – С. 94.

концепцію соціального співтовариства ЄС. Безумовно, Німеччина відіграє значну роль у процесі формування спільної соціальної політики Союзу, але це не означає, що інші держави-члени ЄС покійно сприймають вказівки, які походять із Брюсселя чи Берліна. Так, Сполучене Королівство, яке, як відомо, реалізує відмінну від німецької та й взагалі континентальної моделі соціальної держави концепцію соціальної політики, відмовилося від підписання у 1989 р. Хартії основних соціальних прав робітників. У 1992 р. при підписанні Маастрихтської угоди знову ж через небажання Великої Британії допустити “соціалізацію” Союзу до тексту Договору про Європейський Союз не було включено положення, які розширювали повноваження інститутів ЄС у соціальній сфері, і Співтовариство було змушене укласти спеціальні Угоду про соціальну політику та Протокол про соціальну політику як додатки до Договору про ЄС [71]¹.

Слід зазначити, що справа не лише в особливій позиції Сполученого Королівства стосовно реалізації Союзом соціальної функції. Ситуація є набагато складнішою, оскільки дискусійним залишається питання про існування загальноєвропейської соціальної моделі як такої, а отже, про правомірність обговорення існування соціальної функції Союзу.

Соціальна політика тривалий час відігравала в Євросоюзі другорядну роль [333]². І лише в тих випадках, коли схожі проблеми ставали спільними (наприклад, імміграція), виникала потреба в проведенні єдиної загальноєвропейської соціальної політики [311]³.

На думку спеціалістів, у країнах ЕС реалізуються принаймні чотири соціальні моделі: англосаксонська (ліберальна); північна (універсальна, соціалістична); середньоземноморська (корпоративна, заснована на традиціях); континентально-європейська (корпоративна) [32]⁴.

¹ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 96.

² [333] Thalmaier Anja. Vom Ausland lernen // Blaetter der Wohlfahrtspflege. 7+8/99. Erwerbsarbeit. S. 147.

³ [311] Mechthild Veil. Reform in der Sackgasse // Blaetter der Wohlfahrtspflege. 7+8/99 Erwerbsarbeit. S. 158.

⁴ [32] Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы: Аналитический вестник. – М., 2006. – № 6 (294). – С. 5.

Залежно від складу держав-членів Європейських співтовариств, зазначає Лотар Вітте, після чергового етапу розширення пріоритету набувала одна з вищеназваних моделей. Так, у 50-60-ті роки домінувала континентально-європейська соціальна модель, однак після вступу в організацію Великої Британії, Данії та Ірландії її панування втратило явний характер. Поширення у 80-х роках інтеграції на південь європейського континенту надало значущості середньоземноморській моделі, а просування зони вільної торгівлі на північ у 90-х роках посилювало позиції північної моделі. Поширення інтеграції на схід після останнього розширення в 2004 р. також неодмінно позначиться формуванням нової, гібридної моделі, сутність якої поки що залишається неочевидною [32]¹.

Однак постійно зростаюча інституційна диференціація соціальних моделей всередині ЄС все ж не дає підстав заперечувати факт існування соціального співтовариства ЄС. На практиці поступово відбувається усвідомлення, що соціальні справедливості і вирівнювання не є чисто витратними факторами, оскільки здатні сприяти економічному розвитку, а на даному етапі і конкурентоспроможності як окремих держав-членів, так і ЄС в цілому. І навпаки, економічний розвиток може і повинен іти на користь процесу соціального вирівнювання. Крім того, за багатоманітністю інституційних особливостей європейських соціальних держав чітко простежується єдність у нормативній сфері.

Хоча вже Договір про заснування ЄЕС містив розділ “Соціальна політика”, все ж прийнято вважати, що принцип соціального співтовариства вперше отримав відображення в Європейській соціальній хартії (1961) та Додатковому Протоколі до неї (1995). Наповнення його реальним змістом пов’язане з прийняттям Хартії Співтовариства про основні соціальні права трудящих (1989), на які робиться посилання у ст. 136 Договору про

¹ [32] Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы: Аналитический вестник. – М., 2006. – № 6 (294). – С. 5.

Європейське Співтовариство [73]¹, а також Хартії основних прав ЄС (2000), яка також містить ряд соціальних прав (наприклад, право на соціальне забезпечення та соціальну допомогу; охорону здоров'я; колективні переговори та колективні дії; на отримання інформації та консультацій у рамках підприємства; на звернення до служб працевлаштування; на належні і справедливі умови праці; охорону навколишнього середовища; право літніх людей на гідне та незалежне життя, а також участь у соціальному та культурному житті; право інвалідів на соціальну та професійну інтеграцію та участь у житті суспільства тощо) [103]².

Як відомо, тривалий час в юридичній науці та практиці домінувала позиція, згідно з якою вважалося, що ці документи закріплюють не права людини, а певні соціальні стандарти. Отже, вищезгадані акти не містять прав, що підпадають під захист Конвенції про захист прав людини і основних свобод (1950 р., далі – Конвенція), а тому не можуть бути об'єктом міжнародного судового захисту. Навпаки, вони містять посилення на соціальні права як на політико-юридичні зобов'язання держави. Внаслідок цього визнавалося, що акти стосовно соціальних прав, засновані на принципі субсидіарності, тобто кожна країна індивідуально і в порядку міжнародної допомоги та співробітництва вживає необхідних заходів у межах наявних ресурсів для поступового повного здійснення всіх проголошених прав, гарантуючи при цьому відсутність будь-якої дискримінації [202]³. Панування таких поглядів стало однією з підстав для ненадання Європейською Радою Хартії основних прав ЄС, яка, як вже зазначалося, містить достатньо широкий перелік соціальних прав, обов'язкового юридичного характеру.

Разом із тим, не можна не помічати й існуючий у цьому питанні прогрес. Позиція Ради Європи, Європейського Суду з прав людини та Суду Європейських співтовариств поступово змінюється в напрямку більш рішучого

¹ [73] Договор о Европейском Сообществе // Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – С. 624.

² [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 137-147.

³ [202] Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. Политико-правовое положение трудящихся в Европейском сообществе. - М.: Изд-во МГУ, 1995. – С.174.

застосування положень Конвенції в соціальній сфері, що сприяє реалізації соціальної функції держави. Так, у 1997 р. держави-члени Ради Європи взяли на себе обов'язок впроваджувати соціальні стандарти у тому вигляді, як вони відображені у Соціальній хартії та інших документах Ради Європи і закликали держави-члени до більшої послідовності у застосуванні цих заходів. Відповідно міжнародна система контролю за дотриманням норм Соціальної хартії діє в усіх країнах, що її ратифікували (на 1999 р. таких країн було 21). У свою чергу Суд Європейських співтовариств вперше зробив посилання на Хартію основних прав ЄС по справі, яка стосувалася реалізації саме соціального права – права на оплачувану відпустку.

Така еволюція поглядів європейців обумовлена усвідомленням того, що ряд громадянських і політичних прав, закріплених у Конвенції, здатні породжувати правові наслідки соціального та економічного характеру, а тому Європейський Суд з прав людини вважає, що немає непроникного кордону, який би відділяв соціальні права від сфери дії Конвенції [107]¹. Як наслідок Конвенція сьогодні прямо або побічно захищає також ряд важливих соціальних прав (наприклад, право на неприєднання до профспілок і виходу з них; право профспілок на укладання колективних договорів і проведення страйків; право на соціальну допомогу; заборону дискримінації у сфері соціальних виплат та ін.) і містить детальні процесуальні гарантії для їх захисту (ст. 6 Конвенції застосовується до більшості трудових і пенсійних суперечок, а також суперечок, пов'язаних із соціальним страхуванням та розподілом соціальної допомоги) [107]².

Розбудова європейськими країнами соціальної державності в другій половині ХХ ст., поступова трансформація ринкової економіки у соціальну ринкову, з одного боку, і усвідомлення Європейським Союзом необхідності поширення інтеграції на соціальну сферу, свідченням чого стали розвиток

¹ [107] Лобов М. Защита социальных прав в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод (практика Европейского Суда по правам человека) // Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – С. 98.

² [107] Лобов М. Защита социальных прав в рамках Конвенции о защите прав человека и основных свобод (практика Европейского Суда по правам человека) // Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – С.98-104.

європейського соціального ринкового господарства [226]¹, а також формування та реалізація Союзом відповідно до принципів субсидіарності та пропорційності власної соціальної політики – з другого, дозволяє стверджувати, що принцип соціального співтовариства є нині спільним для Євросоюзу і його членів. Такий висновок впливав як з аналізу змісту ДЄС, в якому серед завдань Союзу названі сприяння досягненню високого рівня зайнятості і соціального захисту; підвищення життєвого рівня та якості життя, реалізація яких передбачає проведення політики в соціальній сфері, включаючи діяльність Європейського соціального фонду; соціальне з'єднання; досягнення високого рівня охорони здоров'я; посилення захисту споживача (статті 2-3) [74]², так і з статті I-3 Конституції ЄС, яка наголошує, що Союз прагне забезпечити розвиток Європи на основі збалансованого економічного зростання і стабільності цін, наявності конкурентоспроможної соціальної ринкової економіки, яка прагне до повної зайнятості і соціального прогресу, а також статей I-14, I-15, I-17, згідно з якими повноваження в соціальній сфері становлять або спільну компетенцію ЄС і держав-членів, або компетенцію ЄС стосовно здійснення координаційної, підтримувальної та доповнювальної діяльності [103]³. Даний розподіл компетенції є переконливим свідченням того, що на сьогодні національні уряди вже не в змозі в рамках класичного уявлення про державний суверенітет самостійно забезпечувати ефективне функціонування соціальної державності, а тому вимушені реалізовувати соціальну функцію спільно з Євросоюзом відповідно до принципу субсидіарності [238]⁴. Крім того, на існування загальноєвропейської соціальної моделі прямо вказано в Резолюції Барселонського засідання Європейської Ради (березень 2002 р.), у п. 22 якої зазначено, що “Європейська соціальна модель

¹ [226] Шенаев В. Н., Володин Л. Н. Развитие европейского социального рыночного хозяйства: Доклады Института Европы. № 129. – М.: ОГНИ, 2004. – С. 7-26.

² [74] Договор о Европейском Союзе // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 52-53.

³ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 99, 106-107.

⁴ [238] Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – №3 (38). – С. 118.

спирається на високі економічні досягнення, високий рівень соціальної захищеності, високий рівень освіти та соціального діалогу” [32]¹.

Саме соціальні права, як вони викладені в Європейській соціальній хартії та Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників, обумовлюють соціальні цілі, що стоять перед Союзом і його членами на сучасному етапі розвитку, обумовлюючи зміст завдань і функцій держави в соціальній сфері². Такими цілями є: підвищення зайнятості; покращення умов життя та праці, яке забезпечує їх вирівнювання і одночасно прогрес; адекватний соціальний захист; соціальний діалог; розвиток людських ресурсів, що дозволяє досягнути високого і стабільного рівня зайнятості; боротьба з соціальною ізоляцією (ст. III-209 Конституції ЄС) [103; 74]³. Ефективність їх реалізації залежить від узгодженості у проведенні соціальної політики національними урядами та інститутами ЄС.

До 80-х років ХХ ст. держави-члени ЄС уникали синхронізації національних і загальноєвропейського процесів розвитку соціальної політики. Однак з часом вони були змушені вдатися до координації соціальної політики на рівні Євросоюзу під тиском певних обставин.

По-перше, необхідність такої координації була обумовлена соціальними цілями спільного ринку і усіх напрямків діяльності ЄС.

По-друге, реалізація принципу вільного руху трудящих, який був закріплений ст. 48 ДЄЕС і набув подальшого розвитку у Шенгенському договорі (1985) та Шенгенській конвенції (1990)⁴, спричинила виникнення проблеми “соціального демпінгу” – робоча сила прагне потрапити до тих країн ЄС, де вище рівень соціального захисту, що ускладнює вирішення проблеми

¹ [32] Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы: Аналитический вестник. – М., 2006. – № 6 (294). – С. 6.

² Стосовно переліку вказаних цілей на сьогодні досягнуто консенсусу в рамках як ЄС, так і Ради Європи.

³ [103] Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (Отв. ред.). – М.: ИНФРА-М, 2005. – С. 195. Подібні цілі декларувалися також у Маастрихтському договорі. Див.: [74] Договор о Европейском Союзе // Единный европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 52.

⁴ Дані Договір і Конвенція, а також декларації та рішення, ухвалені Шенгенською виконавчою радою, утворюють так званий “Шенгенський доробок”. Ним запроваджується свобода пересування для всіх осіб, які є громадянами держав-членів ЄС, що їх підписали, інших держав-членів ЄС та третіх країн.

зайнятості, вирівнювання соціально-економічного розвитку держав-членів ЄС, створює додаткове навантаження на бюджет країни, що приймає робочу силу. Зворотним боком цієї проблеми є ситуація, коли підприємці, керуючись принципом вільного руху капіталів, прагнуть відкривати підприємства або інвестувати кошти у вже існуючі підприємства в тих країнах, де вартість робочої сили мінімальна [153]¹.

По-третє, глобалізація та інтеграція, як один з її проявів, посилюють індивідуальні ризики. Підвищення конкурентоспроможності за рахунок зниження соціальних стандартів можливе лише протягом короткого проміжку часу. Спроба відповісти на виклики глобалізації та кризи зайнятості глобальним соціальним демонтажем і приватизацією сфери соціальних послуг не спричинили нової фази економічного зростання в Європі. Як наслідок населення поступово втратило довіру до консервативно-ліберальних урядів, які проводили цю політику, через що в середині 90-х років ХХ ст. до влади прийшли ті політичні сили, що дотримувалися формули, згідно з якою люди, які відчують себе соціально захищеними, більш охоче підтримують структурні зміни в економіці, які ведуть до її прогресу. Відповідно як на національному рівні, так і на рівні Євросоюзу відбувається усвідомлення того, що сталість розвитку в довгостроковій перспективі повинна базуватися на інвестиціях в інновації та людські ресурси, на використанні людського капіталу, який дедалі більше стає одним з найвагоміших факторів успіху на міжнародних ринках, що неможливо реалізувати без повноцінної ефективної соціальної політики.

По-четверте, виявилось, що проголошене ще у ДЄЕС завдання стосовно забезпечення гармонійного розвитку економіки шляхом зменшення розриву між різними районами та подолання відсталості районів, які перебувають у

¹ [153] Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – С. 657-658.

менш сприятливих умовах [58]¹, не може бути реалізоване без координації в масштабі Союзу соціальної політики держав-членів ЄС [100]².

Маастрихтський договір, як і договори про заснування Європейських співтовариств, передбачає, що будь-яка європейська держава може звернутися з проханням про членство в ЄС. На сучасному етапі до кандидатів-членів ставиться ряд вимог. Договір про Європейський Союз чітко вказує на дві з них: держави-кандидати мають бути “європейськими”; вони повинні поважати загально визнані демократичні принципи конституційного устрою (свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод, верховенства права). Окрім цих нормативно закріплених вимог до кандидатів у члени Союзу ставляться й інші. Зокрема, рівень економічного розвитку держави-кандидата повинен відповідати середньостатистичному рівню економічного розвитку Євросоюзу. Але насправді остання вимога враховується далеко не завжди. До останнього в історії ЄС розширення³ найбільш бідніми країнами в ЄС вважалися Ірландія, Греція, Іспанія та Португалія. Так, якщо в країнах Бенілюксу та Данії лише 5-6% населення мають доходи, які не перевищують 50% від середнього рівня по країні, то в Португалії до такої категорії повинно бути віднесено 27%. Виключно завдяки проведенню соціальної політики ЄС вдається підтягти раніше “відстаючі” країни та окремі регіони до середнього по ЄС рівня [152]⁴. Крім того, вдається зблизити рівень добробуту різних верств населення: максимальне відхилення за цим показником утримується в соціально допустимих межах. Як наслідок показник виробництва ВВП на душу населення в чотирьох найбільш бідних країнах (Греція, Іспанія, Ірландія та Португалія) зріс з 66% від величини середнього показника для Співтовариства в 1983 р. до 74% у 1993 р. [171]⁵. Дана тенденція переконливо доводить, з одного боку, об’єктивну

¹ [58] Договір об утворенні Європейського економічного співтовариства // Договори, укладаючі Європейські співтовариства: Документи Європейського Союзу / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 97.

² [100] Кондратьєва Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность: Доклады Института Европы. № 143. – М.: Квадрат С, 2004.

³ Мова йде про вступ до ЄС у 2004 р. 10 нових держав-членів.

⁴ [152] Лаакенська декларація щодо майбутнього Європейського Союзу від 15 грудня 2001 р. // Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – С.159.

⁵ [171] Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе // Социальная политика современной

необхідність здійснення Євросоюзом соціальної функції, а з іншого – ефективність такої діяльності.

По-п'яте, оскільки активна соціальна політика, проведення якої гарантує соціальна державність, є “прихованою діловою основою демократії” [233]¹, то без її проведення стає неможливою реалізація завдання стосовно сприяння спільними зусиллями розвитку демократії, яка спирається на основні права, визнані конституціями і законами держав-членів, Конвенцією про захист прав людини і основних свобод, Європейською соціальною хартією, і в першу чергу на право свободи, рівності і соціальної справедливості [58]².

Таким чином, слід визнати, що формування Євросоюзом власної повноцінної соціальної політики є явищем достатньо обґрунтованим і закономірним. Тому при підписанні ЄСА соціальна політика ЄС була визнана одним з ключових інструментів інтеграції, а формування єдиного соціального простору в межах Співтовариства стало одним з його пріоритетів. Це спричинило зміни у правовій базі, що регламентує проведення соціальної політики Співтовариства. Договір про ЄЕС було доповнено розділом “Економічне і соціальне з'єднання”; статтею 118а, яка передбачила відповідальність держав-членів за розв'язання соціальних проблем, та статтею 22, яка поклала на Комісію обов'язок щодо сприяння діалогу між соціальними партнерами. Важливою новацією стало також порушення принципу одностайного голосування стосовно питань, пов'язаних з безпекою і здоров'ям трудящих.

Наступним кроком на шляху розширення правової бази як передумови здійснення соціальної функції Союзом стало підписання Маастрихтського договору, який доповнив Договір про заснування ЄЕС розділами VIII “Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь” і XIV “Економічне і соціальне з'єднання”. На доповнення до Маастрихтського договору були

России: проблемы реформирования: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 1998. – № 8. – С. 58.

¹ [233] Штрассер Й. Будущее социального государства // Социальное государство в западной Европе: Проблемы и перспективы: Пробл.-темат. сб. / Отв. ред и сост. вып. Т. Н. Мацонашвили. – М.: РАН ИНИОН, 1999. – С. 127.

² [58] Единый европейский акт // Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – С. 9.

підписані Протокол про соціальну політику [74]¹ та Угода про соціальну політику [74]² (у Преамбулі Угоди зазначалося, і на цьому слід акцентувати увагу, що її метою є реалізація Соціальної хартії 1989 р. на основі досягнень Співтовариства (*acquis communautaire*)), які вперше закріпили право ЄС на здійснення власної повноцінної соціальної політики і визначили межі його втручання в її здійснення національними урядами. Так, Раді ЄС було надано право шляхом видання директив встановлювати мінімальні соціальні стандарти та технічні умови праці. Разом із тим, реалізація окремих питань соціальної політики (наприклад, правова регламентація здійснення права на страйки та локаути) залишилася прерогативою національних урядів. Протокол також розширив коло соціальних питань, з яких рішення приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Амстердамський договір передбачив активізацію соціальної політики та гармонізацію національного соціального законодавства. Виходячи з необхідності забезпечення рівних умов конкуренції на внутрішньому ринку, Договір надав Раді право після проведення консультацій з Економічним і соціальним комітетом визначати директивами мінімальні стандарти соціального захисту усіх громадян Союзу для їх поступового впровадження в життя. Водночас Договір зобов'язав Раду брати до уваги умови і технічні правила, які існують у кожній державі, а також визнав за національними урядами право встановлювати більш високі норми і застосовувати власні методи вирішення соціальних проблем [74; 71]³. Таким чином, якщо у компетенції національних урядів залишилося управління системами соціального захисту, то на Інститути ЄС покладено обов'язок здійснювати координацію соціальної політики держав-членів. Як результат соціальна

¹ [74] Протокол о социальной политике // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 225.

² При розробці ДЄС передбачалося, що текст Угоди буде складовою частиною Договору. Однак через позицію Великої Британії, яка відмовилася його підписати, Угода, як і Протокол, були включені у пакет додатків. Див.: [74] Соглашение о социальной политике, заключенное между государствами-членами Европейского сообщества, за исключением Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 226-229.

³ [74] Договор о Европейском Союзе // Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – С. 88; [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 97.

політика ЄС відносно діяльності національних урядів у соціальній сфері остаточно набула субсидіарного характеру.

Важливого значення для реалізації соціальної функції Союзом, а також визначення її співвідношення з соціальною функцією держав-членів ЄС, безумовно, набуває Конституція Європейського Союзу. Як уже зазначалося, Конституція виходить з того, що повноваження в соціальній сфері становлять: а) спільну компетенцію ЄС і держав-членів (внутрішній ринок (в аспекті забезпечення вільного пересування працівників), соціальна політика, соціальна згуртованість, захист споживачів, спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я, політика зайнятості), б) компетенцію стосовно здійснення координаційної, підтримувальної та доповнювальної діяльності (охорона здоров'я, освіта, молодь, культура, професійне навчання, спорт). Як наслідок, передусім за рахунок реалізації спільної компетенції можливості Союзу впливати на здійснення соціальної функції держави виявляються достатньо суттєвими, оскільки держави-члени можуть реалізовувати свої повноваження в даній сфері лише тоді, коли Союз не використав свою компетенцію або вирішив припинити її здійснення. Конституція ЄС також вказує, що в процесі реалізації соціальної функції (видання європейських законів або рамкових законів) Союз не може посягати на визнане за національними державами право визначати основоположні принципи власних систем соціального забезпечення та суттєво впливати на їхнє фінансове становище, а також здійснювати гармонізацію законодавчих та регламентарних положень держав-членів у сфері соціальної політики та політики зайнятості; перешкоджати державам-членам зберігати або запроваджувати більш жорсткі заходи захисту (статті III-207, III-210, п. 2, 5).

У контексті обговорення соціальної функції Союзу та його членів варто ще раз повернутися до аналізу положень Конституції ЄС, які визначають цілі ЄС. У статтях I-3 та III-209 Конституції викладено низку цілей соціального характеру, які пов'язані з поняттям "об'єднаної соціальної Європи". Розробникам проекту Конституції, передусім членам XI робочої групи

Конвенту, яка займалася питаннями соціальної політики, вдалося закріпити автономний відносно економічної політики характер соціальної політики. Конституція також містить досить широкий спектр соціальних цілей. Зокрема, в ній містяться положення про “довгостроковий розвиток”, “соціальну справедливість”, “соціальну, висококонкурентну ринкову економіку”, “соціальний діалог” та інші. Ці положення розкривають сутність соціальної моделі об’єднаної Європи – економічний розвиток розглядається як основний засіб досягнення згуртованості населення Європи і соціального прогресу.

Чинні установчі договори із додатками визначають на сьогодні правову основу здійснення соціальної політики Євросоюзу і забезпечують правові умови для реалізації положень Хартії основних соціальних прав трудящих ЄС. Реалізація завдань у соціальній сфері здійснюється розгалуженою системою інституцій Союзу. Так, Європейська рада на підставі щорічної доповіді Ради та Комісії робить висновки стосовно стану зайнятості в Союзі. У свою чергу Рада за пропозицією Комісії щорічно приймає орієнтири, які держави-члени враховують у своїй політиці зайнятості, а також здійснює контроль за їх дотриманням національними урядами. У необхідних випадках Рада за рекомендацією Комісії може приймати на адресу держав-членів рекомендації. У сфері соціальної політики Рада після консультацій з Європарламентом, Комітетом регіонів, Економічним і соціальним комітетом приймає європейські закони або рамкові закони.

У Комісії ЄС питаннями соціальної політики займаються генеральні дирекції, у сфері розгляду яких – зайнятість, соціальні справи й рівні можливості; охорона здоров’я і захист споживачів; освіта, професійна підготовка, культура й багатомовність. Діяльність Комісії в соціальній сфері здійснюється за трьома напрямками: реалізація документів, присвячених питанням соціальної політики; управління структурними фондами; управління соціальним діалогом. У розробці і реалізації соціальної політики Раді і Комісії допомагають: Економічний і соціальний комітет, який, хоча за статусом і є

консультативним органом, але без його участі рішення не приймаються [249]¹; Комітет із питань зайнятості²; Європейський соціальний фонд³, Агенції ЄС [72]⁴. Крім названих організацій питаннями соціальної політики також займаються такі допоміжні спеціалізовані структури, як Європейська служба зайнятості; Європейський центр розвитку професійної підготовки (CODEFOR), Фонд покращення умов життя і праці, які певною мірою є науковими центрами і співпрацюють як з інститутами ЄС, так і з національними урядами. У 1996 р. був заснований Форум по соціальній політиці.

Головне завдання цих організацій полягає, з одного боку, в координації соціальної політики держав-членів, а з іншого – у використанні та перерозподілі обмежених фінансових ресурсів Союзу для реалізації соціальних програм, які становлять спільний інтерес для держав-членів і сприяють розвитку інтеграції в цілому. Мережа таких програм надзвичайно розгалужена: ADAPT – програма пристосування ринку праці до змін промислових технологій; PETRA – програма з виявлення перепон у сфері законодавства, адміністративного управління і організації соціального захисту, які обмежують мобільність молоді, що навчається; EURES – програма створення європейської служби зайнятості, яка спирається на інформаційну мережу і обмін інформацією між національними службами зайнятості з питань наявності вакантних робочих місць, умов життя і праці; TESS – програма обміну інформацією між національними системами соціального забезпечення; SAFE – програма забезпечення інформацією з законодавства у сфері охорони здоров'я і безпеки праці на малих та середніх підприємствах; HELIOS – програма

¹ Щорічно Економічний і соціальний комітет представляє понад 120 висновків. Див.: [249] Bruckner M., Maier R., Przyklenk A. Der Europa Ploetz: Basiswissen ber das Europa von heute. Freiburg (Breisgau): Ploetz, 1993. – S. 91-93.

² Комітет може бути створений простою більшістю голосів Ради (ст. III-208 Конституції ЄС) з метою нагляду за розвитком стану зайнятості і політики зайнятості в Союзі та в державах-членах; підготовки висновків на запит Ради чи Комісії або з власної ініціативи, а також для сприяння у підготовці рішень Ради.

³ Призначення фонду полягає у сприянні формуванню всередині Союзу сприятливих умов для працевлаштування працівників, підвищення їх географічної та професійної мобільності, а також полегшення адаптації працівників до індустріальних перетворень і розвитку виробничих систем.

⁴ Агенції, що підтримують соціальний діалог на європейському рівні: Європейський центр розвитку професійної освіти, Європейська фундація з поліпшення умов життя та праці, Європейська агенція з безпеки й охорони здоров'я на роботі та Європейська освітня фундація, що підтримує й координує реформування систем фахового навчання в рамках програм PHARE, TASIC, MEDA. Див.: [72] Європейський Союз. Словник-довідник / Ред. М. Марченко. – К.: К.І.С., 2005. – С. 19, 96.

адаптації та соціальної інтеграції інвалідів, усунення їх дискримінації під час прийому на роботу, а також обміну досвідом щодо їх соціальної інтеграції; NOW – програма забезпечення рівних можливостей на ринку праці; HORIZON – програма з підтримання на ринку праці найбільш уразливих груп населення; Youthstart – програма професійного навчання і працевлаштування молоді до 20 років; Leonardo da Vinci та Socrates – програми підвищення якості освіти і професійної підготовки відповідно до концепції навчання протягом всього професійного життя [74; 171]¹. Аналіз напрямків їх діяльності дозволяє дійти висновку, що соціальна діяльність Євросоюзу охоплює всі пріоритетні на сучасному етапі державно-правового розвитку напрямки соціальної політики і відповідно є важливою запорукою її успішної реалізації.

У цьому зв'язку слід зазначити, що одним із головних здобутків Союзу в рамках реалізації соціальної функції стало створення в межах ЄС системи соціального захисту його громадян. Дана система покликана забезпечити реалізацію ст. II-94² Хартії Союзу про основні права, в якій сказано, що Союз, по-перше, визнає та поважає право на отримання допомоги в рамках соціального забезпечення і на звернення в соціальні установи; по-друге, кожний, хто законно мешкає або переїжджає на нове місце проживання в Союзі, має право на допомогу з соціального забезпечення та на соціальні пільги; по-третє, Союз визнає та поважає право на соціальну допомогу та на допомогу в забезпеченні житлом, які покликані гарантувати гідне існування усім, хто не має належних коштів. Аналіз даної статті дозволяє зробити висновок, що як європейська, так і національні системи соціального захисту повинні функціонувати з дотриманням вимог, передбачених основоположними

¹ [74] Європейський Союз. Словник-довідник / Ред. М. Марченко. – К.: К.І.С., 2005. – С. 95; [171] Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе // Социальная политика современной России: проблемы реформирования: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 1998. – № 8.

² Дана стаття сформульована, виходячи із змісту статей II-210 і III-213 Конституції, статей 12, 13 Європейської соціальної хартії, Хартії Співтовариства про основні соціальні права працівників (п. 10), а також регламентів (ЄЕС) № 1408/71 та № 1612/68.

принципами соціальної правової держави [243]¹. Це в свою чергу надає надзвичайної актуальності вирішенню проблеми зайнятості.

Головною цінністю демократичної, соціальної правової держави є вільна особистість. Така держава виходить з того, що свобода особистості визначає її самостійність і незалежність, що в свою чергу обумовлює відповідальність індивіда. Саме свобода і відповідальність становлять основу правосуб'єктності особи, яка має звільнитися від соціальної опіки держави, позбутися статусу об'єкта і стати суб'єктом приватноправових відносин, який сам забезпечує гідний рівень свого життя, життя своєї сім'ї, в тому числі і шляхом страхування від можливих соціальних ризиків. Із обов'язку індивіда бути незалежним і відповідальним логічно виводиться право людини на працю, яка для переважної більшості громадян і сімей є головним, а іноді і єдиним джерелом засобів до існування. За таких умов праця людини розглядається як одна з найважливіших гарантій її матеріальної незалежності. Саме тому держави-члени Ради Європи, підписавши Європейську соціальну хартію, взяли на себе зобов'язання визнати головною метою і обов'язком досягнення та підтримання високого і стабільного рівня зайнятості, маючи на увазі досягнення повної зайнятості (ст. 1) [202]².

Аналогічної позиції дотримується і Євросоюз, який стурбований проблемою зайнятості. Це обумовлено достатньо високим рівнем безробіття в країнах ЄС. Так, якщо в 1995-1998 рр. середній рівень безробіття утримувався на рівні 10-11%, то в таких країнах як Іспанія та Фінляндія він сягав відповідно 20,9% і 15%. 20 мільйонів безробітних і понад 50 мільйонів бідних в ЄС – це та сила, до якої апелюють противники євроінтеграції, а тому з нею не можна не рахуватися.

Реакцією Союзу на цю ситуацію стало підписання Європейською радою в 1996 р. Пакту довіри для зайнятості та схвалення в 1997 р. спільної стратегії

¹ [243] Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х.: НЮА України, 2000. – С. 123-132.

² [202] Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. Политико-правовое положение трудящихся в Европейском сообществе: Пер. с англ. – М.: МГУ, 1995. – С. 170.

боротьби з безробіттям [71]¹. Відповідно були внесені зміни до ДЄС – в Амстердамському договорі з'явилася окрема глава “Зайнятість”. Важливість для ЄС вирішення цієї проблеми відображена і в Конституції ЄС, де питання зайнятості розглядаються традиційно як самостійний відносно соціальної політики напрямок діяльності ЄС і держав-членів (статті I-15, III-117, III-203–III-208).

Вирішенню цієї проблеми в ЄС сприяє успішно функціонуючий механізм, який забезпечує вільний переїзд працюючих та їх сімей з однієї країни ЄС в іншу, їхній правовий і соціальний захист, адаптацію в країнах перебування без втрати культурної самобутності. Функціонування даного механізму забезпечують розроблені з ініціативи Ради Європи Європейський кодекс соціального забезпечення², Європейська конвенція з соціального забезпечення³, Європейська конвенція з соціальної та медичної допомоги⁴, Європейська конвенція про правовий статус робітників мігрантів⁵, а також Регламент Європарламенту і Ради (ЄС) № 883/2004 від 29.04.2004 р. про координацію систем соціального захисту (ОJ 2004 L 166/1)⁶.

Про реальність намірів Комісії ЄС вирішувати цю проблему свідчать її ініціативи щодо реалізації проектів TESS і EURES. Аналізуючи діяльність європейських організацій у рамках цих проектів, М. В. Каргалова [92]⁷ доходить таких висновків. Через мережу EURES відбувається обмін інформацією щодо попиту і пропозицій робочих місць, про зміни на ринку праці, умови життя і праці. Інформаційна мережа, створена TESS, дозволяє згрупувати на загальноєвропейському рівні всю інформацію, що стосується

¹ [71] Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 98.

² Кодекс і протокол до нього гарантують мінімальний рівень соціального захисту (медичне обслуговування, виплату допомоги у зв'язку з хворобою і тимчасовою непрацездатністю через отримання виробничих травм, допомогу в зв'язку з народженням дитини, інвалідністю, втратою годувальника тощо).

³ Конвенція гарантує рівність соціальних прав для громадян і іноземців, переказ соціальної допомоги за кордон, а також гарантує застосування до всіх осіб без винятку єдиного національного законодавства.

⁴ Конвенція спрямована на усунення дискримінації іноземців.

⁵ Конвенція встановлює принцип рівності правового становища місцевих робітників і мігрантів, а також гарантує право сім'ї на возз'єднання.

⁶ Дія даного регламенту поширюється не лише на держави-члени ЄС, але й на держави-члени Європейської асоціації вільної торгівлі, які беруть участь в Європейському економічному просторі.

⁷ [92] Каргалова М. В. Европейская интеграция и строительство единого социального пространства ЕС: Доклады Института Европы. № 46. – М.: Интердиалект+, 1998. – С. 29-30.

статусу громадянина ЄС і його пільг за весь період його трудової діяльності в будь-якій країні ЄС. У результаті його право на пенсійне забезпечення буде здійснюватися з урахуванням усіх видів діяльності в усіх країнах ЄС. Реалізація цих проектів наочно доводить здобутки ЄС у соціальній політиці, її наближення до захисту соціальних прав кожного громадянина ЄС, без чого функціонування сучасних соціальних держав у європейських країнах важко собі уявити.

Останнім часом спостерігається тенденція щодо подальшого зростання ролі інститутів ЄС у здійсненні соціальної політики, проявом чого є значне розширення їх функцій у даній сфері, а саме: розробка стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій і спільних орієнтирів; проведення досліджень з проблем сприяння розвитку соціального діалогу; аналіз ситуації в соціальній сфері та контроль за дотриманням узгодженого курсу і виконанням прийнятих рішень державами-членами ЄС, при необхідності – розробка рекомендацій національним урядам; координація дій держав-членів; розробка наднаціональних нормативних актів з соціальних питань і здійснення контролю за їх імплементацією в національне законодавство; розробка ініціативних соціальних програм, які фінансуються з бюджету ЄС, а також за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку та різних фондів.

Структурні фонди займають важливе місце в реалізації соціальної функції Союзу. На даний час в ЄС функціонують такі фонди: Європейський соціальний фонд [318]¹, Європейський фонд регіонального розвитку, Фонд орієнтації і гарантій сільського господарства, Фінансовий фонд орієнтації рибальства та Фонд з'єднання [295]². Наприкінці 80-х років ХХ ст. діяльність фондів зазнала реформування, яке переважно полягало в упорядкуванні фінансових питань та збільшенні обсягів їх фінансування. Так, якщо 1958-1988 рр. фінансові ресурси структурних фондів становили 58,4 млрд. ЕКЮ, то в 1989-1993 рр. – вже 64

¹ Європейський соціальний фонд є монополістом у проведенні соціального аспекту структурної політики ЄС. Див.: [318] Plaetzer H.-W. Lernprozess Europa: die EG und die neue Europäische Ordnung; eine Einführung. Bonn, 1992. S. 146.

² [295] Dumon J.-P. Les systems de protection sociale en Europe. Paris: Economica, 1998. P. 126.

млрд., а у 1994-1999 рр. – 141 млрд., до яких слід додати 15,2 млрд. ЕКЮ новоствореного Фонду з'єднання¹. На період 2000-2006 рр. бюджет фондів був затверджений у розмірі 213 млрд. євро, що становить 36,8% усіх видатків ЄС [334]².

Викладене дозволяє дійти висновку про те, що, по-перше, на сьогодні вже існує основа для структурного оформлення соціальної політики ЄС, по-друге, комунітарні інститути соціальної політики працюють достатньо ефективно і узгоджено як між собою, так і з відповідними національними органами державної влади, що дозволяє постійно удосконалювати механізм розбудови соціального простору Євросоюзу, по-третє, соціальна політика ЄС сьогодні і в найближчій перспективі буде реалізовуватися на основі принципу субсидіарності.

Разом із тим, слід зазначити, що залишаються невирішеними ряд проблем у сфері гармонізації національних систем соціального захисту держав-членів ЄС. Хоча ідея вирівнювання умов життя та праці європейців як мета була заявлена давно, однак її реалізація затягнулася на десятиліття і залишається не вирішеною по сьогодні. Як відомо, європейські країни відрізняються одна від одної як за рівнем економічного розвитку, так і за моделлю соціальної держави, а отже, і за соціальними стандартами, які більш високі в економічно розвинутих країнах і значно нижчі в менш розвинутих країнах. Фактично процес гармонізації соціальних стандартів традиційно гальмують більш розвинуті держави ЄС, які побоюються, з одного боку, встановлення більш низьких загальноєвропейських стандартів, що негативно позначиться на їх національних стандартах, а з іншого – закріплення стандартів Союзу на їхньому рівні, оскільки в цьому випадку вони змушені будуть фінансувати наближення менш розвинутих країн до цих стандартів. У цій ситуації доводиться вести мову не стільки про гармонізацію національних систем соціального захисту, скільки про забезпечення ефективної координації цих систем у рамках Євросоюзу.

¹ Фонд з'єднання відіграє особливу роль – його допомогою до останнього розширення ЄС користувалися переважно Греція, Іспанія, Португалія та Ірландія з метою вирішення завдань щодо ліквідації відставання в певних галузях економіки і соціальної сфері.

² [334] Thiel E. Die EU. Von der Integration der Markte zu gemeinsamen Politiken. Opladen, 1998. S. 301.

Викладене дозволяє зробити такі висновки:

по-перше, слід констатувати факт функціонування в рамках Європейського Союзу європейського соціального співтовариства (соціальної Європи), яке спирається на національні моделі соціальної державності;

по-друге, комунітарні інститути соціальної політики працюють достатньо ефективно й узгоджено як між собою, так і з відповідними національними органами державної влади, що дозволяє постійно удосконалювати механізм розбудови соціального простору Євросоюзу;

по-третє, соціальна політика ЄС запроваджується і реалізується виключно на основі принципів субсидіарності та пропорційності, внаслідок чого відповідальність за забезпечення соціального захисту розподіляється між інститутами ЄС і національними урядами;

по-четверте, сьогодні та на найближчу перспективу соціальна політика ЄС передбачає не стільки гармонізацію національних систем соціального захисту, скільки їх координацію.

Висновки до розділу 3

1. Ефективність взаємодії ЄС і держав-членів щодо реалізації функцій держави залежить від чіткості розмежування відповідальності за здійснення функцій держави. Компетенція Союзу є комплексною та неоднорідною, наближеною до існуючих у федеративних державах моделей розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами. Договором про Європейський Союз запроваджено поділ компетенції на виключну компетенцію Союзу і спільну компетенцію ЄС та держав-членів, але без конкретизації їх змісту і обсягу. Це дозволяє Суду Європейських співтовариств з мовчазної згоди національних урядів розширювати межі компетенції Союзу. Уточнення компетенції та її більш чітке розмежування передбачено Конституцією ЄС, в якій виділено виключну, спільну та компетенцію стосовно здійснення координаційної, підтримувальної та доповнювальної діяльності.

2. Сьогодні компетенція Європейського Союзу поширюється на всі сфери внутрішньої політики, а тому Союз має необхідні правові підстави для співробітництва з державами щодо реалізації всього комплексу внутрішніх функцій держави. Предметом дискусії залишається лише визначення міри і форми участі Союзу в реалізації відповідної внутрішньої функції держави на кожному етапі інтеграційного процесу.

3. Самообмеження суверенітету держав-членів ЄС має місце саме в тих сферах, які становлять зміст внутрішньої компетенції держав. Найбільшого успіху Союз досяг у реалізації трьох внутрішніх функцій держави: захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина, соціальної та економічної, оскільки саме в їх здійсненні безпосередньо зацікавлено громадянське суспільство держав-членів. Як наслідок роль Європейського Союзу в їх здійсненні є найбільш помітною, а досягнення – вражаючими.

4. Відправною віхою в процесі залучення інститутів ЄС до реалізації функції захисту і охорони прав людини є прийняття Європейської конвенції про захист прав людини і основних свобод. Здійснюваний Союзом захист не підміняє відповідні правові механізми держав-членів, а виступає додатковим правовим механізмом, який сприяє уніфікації існуючих національних систем захисту прав людини, об'єднує їх у систему і при цьому існує паралельно з ними, не виключаючи їх, а логічно доповнюючи та посилюючи.

6. Визнання загальноєвропейської єдності пріоритетним завданням об'єднавчого процесу обумовило запровадження громадянства ЄС, яке слугує втіленню ідеї створення Союзу як об'єднання не лише держав, але й народів Європи. Громадянство ЄС не слід ототожнювати з громадянством держави, стосовно якого воно має субсидіарний характер, доповнює, а не замінює його. Набуття громадянства ЄС не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі права й обов'язки як громадянину конкретної держави-члена ЄС, а лише гарантує їй отримання комплексу додаткових прав і свобод.

7. Економічна функція є головною серед функцій держав, які реалізуються ЄС. Ефективність її реалізації залежить від того, наскільки вдало

встановлено співвідношення між саморегулюванням, державним і наднаціональним регулюванням в економічній сфері. Обсяг здійснюваної Союзом економічної функції на різних етапах інтеграції є величиною перемінною, яка має стійку тенденцію до розширення. При цьому економічна функція ЄС диференційована на певні, відносно автономні напрямки (спільна торговельна політика, конкурентна політика, економічний і валютний союз, промислова політика, спільна сільськогосподарська політика, енергетична і транспортна політики, політика в галузі рибальства і науково-технічна політика), стосовно яких Союз наділений різною компетенцією.

8. Повноваження інститутів ЄС стосовно реалізації економічної функції у цілому не відрізняються від тих, які здійснюють органи держави під час корекції ринкового механізму. Однак дії наднаціональних інститутів здатні змінювати ефективність використання різних інструментів на національному рівні, а інколи і скасовувати або обмежувати використання деяких з них.

9. Держави-члени зобов'язалися розглядати власну економічну політику як вираз спільного інтересу, проводячи її так, аби сприяти досягненню цілей Союзу. Це, однак, не означає, що вона втратила самостійність і самодостатність, оскільки основний тягар щодо здійснення економічної функції, як і раніше, несуть національні держави, тоді як діяльність Союзу має хоча і надзвичайно важливий, але субсидіарний характер. Факт вступу до ЄС не може замінити внутрішніх економічних та інституційних реформ.

10. Розбудова соціального співтовариства на рівні ЄС і формування соціальної держави відбувалися як взаємообумовлені та взаємодоповнюючі процеси. Разом з тим, хоча європейське соціальне співтовариство спирається на національні моделі соціальної держави, уряди більше не можуть самостійно визначати коло тих осіб, які будуть отримувати соціальні послуги, і вирішувати питання стосовно страхування своїх громадян; обмежені також можливості держави визначати специфіку національної моделі соціальної держави, кордони території надання соціальних послуг та коло отримувачів соціальних послуг.

11. Реалізація соціальної функції з самого початку об'єднання поставлена в залежність від потреб і умов здійснення економічної інтеграції. Лише після визнання наприкінці ХХ ст. того, що гармонізація економічної політики прямо або опосередковано зачіпає певні соціальні питання, які не можуть бути вирішені без правового регулювання в масштабі Союзу, соціальна політика ЄС була визнана одним з ключових інструментів інтеграції.

12. При проведенні соціальної політики Союз узгоджує свою позицію з позицією держав-членів, що дозволяє удосконалювати механізм реалізації соціальної функції. Якщо у компетенції національних урядів залишилося управління системами соціального захисту, то на інститути ЄС покладено обов'язок здійснювати координацію соціальної політики держав-членів. Союз не може посягати на право держав-членів визначати принципи власних систем соціального забезпечення та суттєво впливати на їхнє фінансове становище, а також здійснювати гармонізацію законодавчих та регламентарних положень держав-членів у сфері соціальної політики та політики зайнятості, перешкоджати їм запроваджувати більш жорсткі заходи захисту. Отже, соціальна політика ЄС реалізується виключно на основі принципів субсидіарності та пропорційності.

ВИСНОВКИ

У дисертації наведене теоретичне узагальнення і нове вирішення наукової задачі, що полягає у визначенні змісту і особливостей реалізації внутрішніх функцій держави в умовах членства в ЄС. Її розв'язання супроводжується уточненням правової природи ЄС та його взаємодії з державами-членами щодо здійснення їх внутрішніх функцій. На підставі проведеного дослідження можна зробити такі основні висновки.

1. Теорія функцій держави має важливе теоретичне і практичне значення для вирішення політичних та соціально-економічних завдань, які постають перед державами на певних етапах їх розвитку. Саме через функції держави відбувається реалізації тих конституційних та законодавчих положень, в яких відображається динаміка розвитку держави.

2. Зростання кількості здійснюваних державою функцій, розширення їхнього змісту, удосконалення форм і методів реалізації пов'язано з утвердженням суверенних національних держав у Новий час. Кількість і обсяг здійснюваних державою функцій обумовлюється пануючою в суспільстві концепцією державно-правового розвитку, а також співвідношенням держави і суспільства у питанні досягнення цілей та вирішення завдань, що постають на відповідному етапі розвитку.

3. Формування теорії функцій держави відбувається на протязі XIX–XX століть, однак ідеї стосовно соціального призначення, мети та завдань держави, форм і методів їх реалізації знаходили відображення в політико-правових вченнях здавна. У дореволюційний період у вітчизняній юридичній науці розроблялося вчення про цілі та завдання держави, в межах якого вживалися терміни “функції держави” і “функції державної влади”, проте розуміння даних категорій було інше, аніж на сучасному етапі розвитку юридичної науки. Традиційно функції держави ототожнювалися з правовими формами їх здійснення.

4. Виокремлення в діяльності держави загальносоціального і класового

напрянків без чіткого їх розмежування; різний підхід до аналізу схожих сторін діяльності соціалістичних і буржуазних країн; використання різної термінології при класифікації функцій цих держав; недотримання єдності підходів стосовно визнання певних напрямків діяльності держави як її функцій у процесі дослідження держав різного типу негативно позначилося на спробах правознавців у радянські часи створити універсальну теорію функцій держави, в рамках якої розглядалися б питання функцій держави будь-якого типу.

5. Реальне оновлення й удосконалення вчення про функції держави відбувається з набуттям Україною незалежності, коли вперше досягається єдність концептуальних основ державно-правового розвитку країн Заходу і колишніх соціалістичних країн, що має визначальне значення для реального оновлення теорії функцій держави.

6. Існують різні підходи до тлумачення функцій держави. Уникнути нечіткості поняття допомагає філософський підхід, відповідно до якого цілі необхідно розглядати як вихідні моменти діяльності держави, що визначають доцільність і пріоритетність певних завдань, які повинні бути вирішені за допомогою функцій держави. Як наслідок функції держави мають підлеглий характер стосовно її цілей та завдань, а останні виступають передумовою функцій, що визначають послідовність їх виникнення, зміну і розвиток. При такому підході функції держави розглядаються як основні напрямки її діяльності, що виражають її сутність і соціальне призначення в сфері управління справами суспільства.

7. Основними ознаками функцій держави є: функції держави визнаються основними соціально значущими напрямками її діяльності; являють собою стійку предметну діяльність, без якої держава не може обійтися протягом всього або певного етапу існування; відображають її сутність і соціальне призначення; мають об'єктивний і системний характер; здійснюються притаманними їй методами і у властивих їй формах.

8. Через відмінність обраних критеріїв в юридичній науці існують різні підходи до класифікації функцій держави. Найбільш актуальним і практично

значущим вважаємо поділ функцій держави за сферами суспільного життя на політичну, економічну, соціальну, екологічну та інші функції, а також за сферами політичної діяльності (територіальною ознакою) на внутрішні та зовнішні. Значення останньої класифікації наочно доводить аналіз досвіду функціонування держав в умовах Європейського Союзу як наднаціональної організації влади, де реалізація внутрішніх функцій держави значною мірою переноситься на загальноєвропейський рівень, тоді як зовнішньополітична діяльність залишається монополією національних урядів.

9. Розгляд Європейського Союзу в контексті дослідження проблеми функцій держав обумовлений тим зв'язком, який існує між функціями держави та її суверенітетом (джерелом розвитку усіх функцій держави є суверенітет). Аналіз правової природи ЄС пов'язаний з необхідністю уточнення, а інколи й переосмислення в контексті європейської інтеграції змісту таких понять, як держава, форма держави, державний суверенітет, функції держави, громадянство тощо.

10. Історія європейської інтеграції доводить, що на всіх етапах її розвитку ідея створення міжнародної міжурядової організації не охоплювалася намірами держав-членів ЄС. Тому невиправданими є спроби обґрунтувати віднесення ЄС до певних різновидів міжнародних міжурядових організацій (наднаціональних, регіональних чи субрегіональних), ставлячи під сумнів його наднаціональний характер.

11. Інституційний устрій ЄС має змішані характеристики міжурядової, наднаціональної та федеративної моделей організації влади, що ускладнює його ідентифікації. Вважаємо, що Європейський Союз – це наднаціональна організація влади. Через добровільне самообмеження суверенітету і колективну реалізацію на рівні ЄС делегованих йому суверенних прав створюються нові умови для більш ефективного функціонування держав. Існування ЄС передбачає збереження суверенітету його членів, без чого поняття “наднаціональна” втрачає сенс. Хоча дане поняття адекватно характеризує сутність ЄС, воно не дозволяє виокремити його з-поміж інших організацій

такого роду. Тому для пояснення правової природи ЄС пропонується додатково використовувати модель “федерація суверенних держав”. Обидві характеристики не суперечать, а логічно доповнюють одна одну.

12. Завдяки спільності цінностей, завдань і цілей Євросоюзу і держав-членів стала можливою практика делегування окремих суверенних прав від національних урядів до інститутів Союзу. Це створило підстави для участі ЄС у реалізації функцій держав. Як наслідок постає питання принципів, на підставі яких відбувається взаємодія Союзу і його членів у здійсненні функцій останніх. Виділення даних принципів є новацією, що доповнює теорію функцій держави. Такими принципами є принципи наділення компетенцією, законності, субсидіарності, пропорційності та лояльної співпраці. Вони відіграють важливу роль у процесі здійснення Союзом функцій держави, бо, по-перше, виходять саме із наднаціонального характеру влади Союзу і федеративного типу відносин у ньому, а, по-друге, спрямовані на збереження державного суверенітету держав-членів, оскільки підкреслюють похідний характер влади ЄС і обумовлюють субсидіарне втручання його інститутів в реалізацію функцій держави.

13. Ефективність взаємодії ЄС і держав-членів щодо реалізації їх функцій залежить від чіткого розмежування відповідальності за їх здійснення. Компетенція ЄС є комплексною та неоднорідною, наближеною до існуючих у федеративних державах моделей розмежування повноважень між федерацією та її суб'єктами. Договором про Європейський Союз запроваджено поділ компетенції на виключну компетенцію Союзу і спільну компетенцію ЄС та держав-членів, але без конкретизації їх змісту і обсягу. Це дозволяє Суду Європейських співтовариств з мовчазної згоди національних урядів розширювати межі компетенції ЄС. Більш чітке розмежування компетенції містить Конституція ЄС, в якій передбачено виключну, спільну компетенцію та компетенцію стосовно здійснення координаційної, підтримуючої та доповнюючої діяльності.

14. Сьогодні компетенція Європейського Союзу поширюється на всі сфери

внутрішньої політики, а тому Союз має необхідні правові підстави для співробітництва з державами щодо реалізації всього комплексу внутрішніх функцій держави. Предметом дискусії залишається лише визначення міри і форми участі Союзу в реалізації відповідної внутрішньої функції держави на кожному етапі інтеграційного процесу.

15. Самообмеження суверенітету держав-членів ЄС запроваджується в тих сферах, які становлять зміст внутрішньої компетенції держав. Найбільшого успіху ЄС досяг у реалізації функцій захисту і охорони прав і свобод людини і громадянина, соціальної та економічної, оскільки саме в їх здійсненні безпосередньо зацікавлено громадянське суспільство держав-членів. Як наслідок роль Європейського Союзу в їх здійсненні є найбільш помітною, а досягнення – вражаючими.

16. Здійснюваний Союзом захист прав людини не підміняє відповідні правові механізми держав-членів, а є додатковим правовим механізмом, який сприяє уніфікації існуючих національних систем захисту прав людини, об'єднує їх в систему і при цьому існує паралельно з ними, не виключаючи їх, а логічно доповнюючи та посилюючи.

17. Визнання досягнення загальноєвропейської єдності пріоритетним завданням обумовило запровадження громадянства ЄС, яке слугує втіленню ідеї створення ЄС як об'єднання не лише держав, але й народів Європи. Громадянство ЄС не тотожне громадянству держави, стосовно якого воно має субсидіарний характер, доповнює, а не замінює його. Набуття громадянства ЄС не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі права і обов'язки як громадянину конкретної держави-члена ЄС, а лише гарантує їй отримання комплексу додаткових прав і свобод.

18. Економічна функція є головною серед функцій держав, які реалізуються ЄС. Її ефективність залежить від того, наскільки вдало встановлено співвідношення між саморегулюванням, державним і наднаціональним регулюванням економіки. Обсяг здійснюваної Союзом економічної функції на різних етапах інтеграції є величиною перемінною, яка

має стійку тенденцію до розширення. При цьому економічна функція ЄС диференційована на певні, відносно автономні напрямки (наприклад, спільні торговельна і конкурентна політика, економічний і валютний союз, промислова політика, спільна сільськогосподарська політика тощо) стосовно яких ЄС наділений різною компетенцією.

19. Повноваження інститутів ЄС щодо реалізації економічної функції не відрізняються від тих, які здійснюють органи держави під час корекції ринкового механізму. Однак дії інститутів ЄС здатні змінювати ефективність використання різних інструментів на національному рівні, а інколи скасовувати або обмежувати використання деяких з них.

20. Держави-члени зобов'язалися розглядати власну економічну політику як вираз спільного інтересу, проводячи її так, аби сприяти досягненню цілей Союзу. Це, однак, не означає, що вони втратили самостійність, оскільки продовжують нести основний тягар щодо здійснення економічної функції, тоді як діяльність Союзу має хоча і надзвичайно важливий, але субсидіарний характер. Факт вступу до ЄС не може замінити собою внутрішніх економічних та інституційних реформ.

21. Розбудова соціального співтовариства на рівні ЄС і формування соціальної держави – це взаємообумовлені та взаємодоповнюючі процеси. Разом з тим, хоча європейське соціальне співтовариство спирається на національні моделі соціальної держави, уряди більше не можуть самостійно визначати коло тих осіб, які будуть отримувати соціальні послуги, і вирішувати питання стосовно страхування своїх громадян; також обмежені можливості держави визначати специфіку національної моделі соціальної держави, кордони території надання соціальних послуг та коло отримувачів соціальних послуг.

22. Реалізація соціальної функції з початку об'єднання обумовлена потребами і умовами здійснення економічної інтеграції. Лише після визнання того, що гармонізація економічної політики прямо або опосередковано зачіпає певні соціальні питання, які не можуть бути вирішені без правового регулювання в масштабі ЄС, його соціальна політика була визнана одним з

ключових інструментів інтеграції.

23. При проведенні соціальної політики Союз узгоджує свою позицію з позицією держав-членів, що дозволяє удосконалювати механізм реалізації соціальної функції. Якщо у компетенції національних урядів залишається управління системами соціального захисту, то інститути ЄС здійснюють координацію соціальної політики держав-членів. Союз не може посягати на право держав визначати принципи власних систем соціального забезпечення, суттєво впливати на їх фінансове становище, здійснювати гармонізацію законодавства у сфері соціальної політики та політики зайнятості, перешкоджати запровадженню більш жорстких заходів захисту. Отже, соціальна політика ЄС реалізується виключно на основі принципів субсидіарності та пропорційності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Алексеев О. Б. Субсидарность и пространственное развитие, 21 мая 2002 г. – Режим доступа: <http://sta.teg.ru/library/strategics/1021980036>. – Заголовок з екрану.
2. Алексеев О., Щедровицкий П. «Практическая субсидарность» // Казанский федералист. – 2002. – № 4. – С. 6-12.
3. Амплеева А. А. Субсидарность и демократия. Введение в тему. – М.: ИНИОН РАН, 1996. – 36 с.
4. Арах М. Европейский союз: видение политического объединения: Пер. со словенского. – М.: Экономика, 1998. – 467 с.
5. Арнольд Р. Понятие “социального сообщества” в праве Европейского Союза // Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – С. 90-95.
6. Афинская декларация от 16 апреля 2003 г. – Режим доступа: http://eur.academy-go.ru/Eurosoyzz/DocEC/2003_05_13.shtml. – Заголовок з екрану.
7. Бабаев С. В. Теория функций современного российского государства: Дис... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Н. Новгород, 2001. – 201 с.
8. Байтин М. И. Сущность и основные функции социалистического государства. – Саратов: Изд-во Саратовского ун-та, 1979. – 302 с.
9. Байрамов Ф. Д., Аббасов Ф. Н. К вопросу о понятии “функции государства” // История государства и права. – 2003. – № 5. – С. 8 -11.
10. Барабанов О. Н. Общая политика Европейского Союза в области обороны и безопасности: этапы становления и перспективы развития // Европейские страны СНГ: место в «большой Европе» / Под ред. В. Грабовски, А. В. Малыгина, М. М. Наринского (отв. ред.). – М.: Международные отношения, 2005. – С. 166-195.
11. Бартенев С. А. Правовая концепция «принципа субсидарности» в Европейском Сообществе // Московский журнал международного права. – 2004. – №3/55. – С. 175-196.

12. Безуглов А. А., Солдатов С. А. Конституционное право России. Учебник: В 3 т. – М.: ИНФРА-М, 2001. – Т. 1. – 596 с.
13. Бенаройа Ф. Европейская интеграция и конкурентоспособность: их значение для России (Проект) / Российско-Европейский центр экономической политики (РЕЦЭП). – Режим доступа: www.recep.ru/files/documents/Integration_Comp_Benaroya_ru. - Заголовк з экрану.
14. Библия: Книги священного писания Ветхого и Нового Завета (Канонические). – М.: Всесоюзный совет евангельских христиан-баптистов, 1988. – 925 с.
15. Бирюков М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой подход: Дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10. – М.: Дипломат. акад. МИД РФ, 2004. – 334 с.
16. Бирюков П. Н. Международное право: Учеб. пособие. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Юристъ, 2006. – 685 с.
17. Блажич Н. И. Модели разделения властей в правовом государстве: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2004. – 20 с.
18. Бобин М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений // Правозащитник. – 1998. – №3. – С. 66-98.
19. Боден Ж. Шесть книг о государстве // Історія вчень про державу і право: Хрестоматія / Уклад. Г. Г. Демиденко. – Х.: Легас, 2002. – С. 159-162.
20. Большая Советская Энциклопедия: 2-е изд. / Редкол., Б. А. Введенский (глав. ред.). – М.: Гос. науч. изд-во «Большая Советская Энциклопедия», 1957. – Т. 50 (СССР) – 764 с.
21. Большая Энциклопедия: Словарь общедоступных сведений по всем отраслям знания / Под ред. С. Н. Южакова. – СПб: Книгоизд. Тов-во «Просвещение», 1886. – Т. 18. – 798 с.
22. Борисов Г. А., Тонков Е. Е. О развитии теории функций государства // Право и образование. – М.: Современный гуманитарный университет, 2005. –

№ 1. – С. 5-15.

23. Бороздин И. И. Промышленная политика Европейского Союза: Доклады Института Европы. № 26. – М.: Интердиалект+, 1996. – 60 с.

24. Броунли Я. Международное право: В 2 кн. / Под ред. Г. И. Тункина: Пер. с англ. Андрианов С.Н. – М.: Прогресс, 1977. – Кн. 1. – 535 с.

25. Буроменский М. В., Хорольский Р. Б. Защита прав человека в Европейском Союзе // Проблемы законності: Респ. міжвідом. наук. зб. / Відп. ред. В. Я. Тацій. – Х.: НЮА України, 1998. – Вип. 36. – С. 84-90.

26. Бусыгина И. М. Настоящее и будущее «Европы регионов» // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С.78-86.

27. Вайбе Т. Дума. Повышение эффективности государственного регулирования российской экономики с помощью опыта ЕС и отдельных государств-членов ЕС. – Режим доступа: http://www.recep.ru/ru/group-eurf-docs.php?subaction=showfull&id=1109153160&archive=&start_from=&ucat=19&. – Заголовок з екрану.

28. Ведомости Верховного Совета СССР. – 1972. – № 39. – Ст. 346.

29. Венгеров А. Б. Теория государства и права. – М.: Юристъ, 1998. – 254 с.

30. Венгеров А. В. Теория государства и права: Учеб. для юрид. вузов. – 3-е изд. – М.: Юриспруденция, 2000. – 528 с.

31. Визначення і межі принципу субсидіарності: Доповідь координац. ком. місцев. і регіон. органів влади (CDLR) // Комуни і регіони Європи. – 1994. – № 55. – С. 9-10.

32. Витте Л. Европейская социальная модель и социальная сплоченность: какую роль играет ЕС? // Социальная модель государства: выбор современной России и опыт стран Европы: Аналитический вестник. – М., 2006. – № 6 (294). – С. 5-24.

33. Габер В. А. Функции государства. – М.: Юристъ, 1996. – 250 с.

34. Гаганова Н. А. Концепция разделения властей и идея субсидиарности // Государство и право. – 2003. – №3. – С. 88-91.

35. Гаганова Н. А. Соотношение принципа субсидиарности с теорией разделения властей и принципом федерализма // Молодежь в юридической науке: Статьи студентов Академического правового университета. – М.: Акад. прав. ун-т, 2003. – Вып. 4. – С. 3-15.

36. Гегель Г. В. Ф. Философия права: Пер. с нем. / Ред. и сост. Д. А. Керимов и В. С. Нерсисянц. – М.: Мысль, 1990. – 524 с.

37. Глебов А. П. О деятельном подходе в исследовании государства // Актуальные проблемы теории и практики государственной деятельности: Межвуз. сб. науч. трудов. – Воронеж: Мысль, 1990. – С. 44-52.

38. Глебов А. П. Понятие и структура функций социалистического государства. – Воронеж: Мысль, 1974. – 37 с.

39. Гоббс Т. Левиафан, или Материя, форма и власть государства церковного и гражданского // Історія вчень про державу і право: Хрестоматія / Уклад. Г. Г. Демиденко. – 2-е вид., доп. і змін. – Х.: Легас, 2002. – С. 216-230.

40. Головистикова А. Н., Дмитриев Ю. А. Теория государства и права: Учебник. – М.: ЭКСМО, 2005. – 592 с.

41. Головки О. І. Функції та компетенція органів Європейського Союзу у сфері соціальної політики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.11. – К., 2003. – 16 с.

42. Государственное право Германии: В 2 т.: Сокр. пер. с нем. семитомного изд. – М.: ИГП РАН, 1994. – Т.1. – 311 с.

43. Государственное право Германии: В 2 т.: Сокр. пер. с нем. семитомного изд. – М.: ИГП РАН, 1994. – Т.2. – 320 с.

44. Гоці С. Урядування в об'єднаній Європі: Пер. з італ. К. Тищенко. – К.: К.І.С., 2003. – 286 с.

45. Грани глобализации: Трудные вопросы современного развития / М. С. Горбачев (Рук. автор. колл.). – М.: Альпина Паблицер, 2003. – 592 с.

46. Гречко Л. В., Шинкарецкая Г. Г. Понятие конфедерации и СНГ // Московский журнал международного права. – 1994. – №2. – С. 61-74.

47. Грицяк І. А. Право та інституції Європейського Союзу: Навч. посіб. –

К.: К.І.С., 2004. – 260 с.

48. Гуцель В. Г. Особливості реалізації соціальної функції держав-членів ЄС в умовах розбудови соціального співтовариства ЄС // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2005. – Вип. 8. – С. 158-167.

49. Гуцель В. Г. Функція охорони і захисту прав та свобод людини і громадянина і роль в її реалізації Європейського Союзу та Ради Європи // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2005. – Вип. 9. – С. 140-151.

50. Гуцель В. Г. До питання про оновлення теорії функцій держави // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2006. – Вип. 11. – С. 222-230.

51. Делор Ж. Європа на пути к 1992 г. // Междунар. жизнь. – 1989, сентябрь.

52. Денисов А. И. Советское государство: возникновение, развитие, сущность и функции. – М.: Моск. гос. ун-т, 1967. – 427 с.

53. Директива Ради 64/221/ЄЕС // ОJ. 1964. В 56/850.

54. Директива Ради 68/360/ЄЕС „Про відміну обмежень на пересування та проживання працівників з держав-членів та їх сімей” // ОJ. Special edition, 1968 (II).

55. Директива Ради №90/314 ЄЕС “Про комплексний туризм, комплексний відпочинок і комплексні тури” // ОJ. 1990. L.158/59.

56. Директива Ради 90/364ЄЕС “Про право на проживання” // ОJ. 1990. L 180/26.

57. Договор, учреждающий Экономическое Сообщество (консолидированный текст с учетом Ницских изменений). <<http://www.ipolitics.ru/lnk/193.htm>>

58. Договоры, учреждающие Европейские сообщества: Документы Европейского Союза / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. I. – 390 с.

59. Экономическая мысль XX века: Сб. научн. трудов. – Калининград:

Прогресс, 2001. – Вып. 1. – 230 с.

60. Энгельс Ф. Анти-Дюринг. Переворот в науке, произведенный господином Евгением Дюрингом // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 20. – С. 1-338.

61. Энгельс Ф. К смерти Карла Маркса // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 19. – С. 355-362.

62. Энгельс Ф. Об авторитете // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 18. – С. 302-305.

63. Энтин М. Л. Международные организации и проблема наднациональности // Мировая экономика и международные отношения. – 1988. – №9. – С. 45-54.

64. Энтин М. Л. Современные императивы гармонизации законодательства и правовых систем. – Режим доступа: http://www.recep.ru/files/documents/harmonization_entin_imperatives_rus.pdf. – Заголовок з екрану.

65. Энтин М. Л. Суд Европейских сообществ. Правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции. – М.: Междунар. отношения, 1987. – 176 с.

66. Энциклопедический словарь / Под ред. К. К. Арсеньева и Ф. Ф. Петрушевского. – СПб.: Изд-ли Ф. А. Брокгауз, И. А. Ефрон, 1900. – Т. 70. – 736 с.

67. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии / Б. Коппитерс, М. Эмерсон, М. Хёйссен, Т. Ковзиридзе, Г. Нутчева, Н. Точки, М. Валь / Пер. с англ. – М.: Весь мир, 2005. – 312 с.

68. Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: ИГП РАН, 1992. – 124 с.

69. Європейська конвенція про громадянство // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – С. 6-11.

70. Европейские страны СНГ: место в “большой Европе” / Под ред. В.

Грабовски, А. В. Малыгина, М. М. Наринского (отв. ред.). – М.: Международные отношения, 2005. – 308 с.

71. Европейский Союз: Путеводитель / Под ред. Борко Ю. А. (отв. ред.), Буториной О. В. – М.: Интердиалект+, 1998. – 200 с.

72. Європейський Союз. Словник-довідник / Ред. М. Марченко. – К.: К.І.С., 2005. – 142 с.

73. Европейское право: Учебник для вузов / Под общ. ред. Л. М. Энтина. – М.: Изд-во НОРМА, 2002. – 720 с.

74. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе / Отв. ред. Ю. Борко. – М.: Право, 1994. – Т. II. – 246 с.

75. Еллинек Г. Общее учение о государстве: Монография. – СПб.: Тип. т-ва “Общественная польза”, 1903. – XX+532 с.

76. Ершов 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. – 163 с.

77. Жигулёнков М. В. К вопросу о классификации функций государства // Право и политика. – 2002. – № 8. – С. 16-20.

78. Жигулёнков М. В. К вопросу о понятии “функция государства” // Право и политика. – 2001. – № 5. – С. 13-16.

79. 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. – 432 с.

80. Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых Государств / Ред. кол., Ю. А. Борко (отв. ред.). Ин-т Европы РАН. – М.: Интердиалект+, 1998. – 324 с.

81. Зонова Т. В. От Европы государств к Европе регионов? // Полис. – 1999. – № 5. – С.155-164.

82. Иванов И. Европа регионов // Мировая экономика и международные отношения. – 1997. – № 9. – С. 5-19.

83. Ильин Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: Рос. тамож. акад., 2002. – 164 с.
84. Ильин Ю. Д. Лекции по истории и праву Европейского Союза. – Х.: Консум, 1998. – 156 с.
85. История политических и правовых учений: Учебник / Под ред. О. Лейста. – М.: Юрид. лит., 1997. – 576 с.
86. История политических и правовых учений: Учебник. – Изд. 2-е, стереотип / Под ред. В. С. Нерсесянца. – М.: НОРМА-ИНФРА-М, 1998. – 736 с.
87. Кавешников Н. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий договор: ответы или вопросы? Доклады Института Европы № 87. – М.: Интердиалект+, 2002. – 62 с.
88. Калентьева Т. А. Правовые формы реализации экономической функции Российского государства в условиях перехода к рыночным отношениям: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – Самара: СГЭА, 2000. – 235 с.
89. Калининченко П. А. О гражданстве Европейского Союза // Московский журнал международного права. – 2000. – №3. – С.47-50.
90. Кант И. Сочинения: В 6 т. / Под общ. ред. В. Ф. Асмуса и др. – М.: Мысль, 1965. – Т. 4. – Ч. 1. – 544 с.
91. Капустин А. Я. Европейский Союз: интеграция и право. – М.: Изд-во Рос. ун-та дружбы народов, 2000. – 436 с.
92. Каргалова М. В. Европейская интеграция и строительство единого социального пространства ЕС: Доклады Института Европы № 46. – М.: Интердиалект+, 1998. – 70 с.
93. Каск Л. И. Функции и структура государства. – Л.: Изд-во Ленинградского ун-та, 1969. – 65 с.
94. Кібенко О. Р. Європейське корпоративне право на етапі фундаментальної реформи: перспективи використання європейського законодавчого досвіду у правовому полі України. – Х.: Страйк, 2005. – 432 с.
95. Кистяковский Ф. Лекции по общему государственному праву //

Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Автор-составитель М. Н. Марченко. – М.: Изд. Дом “Городец”, 2004. – Т. 1: Государство. – С. 738-747.

96. Коваль В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – К, 2003. – 196 с.

97. Ковальчук В. Б. Легітимність державної влади та права людини // Трансформація політики в право: різні традиції та досвід: Матеріали міжнародної наукової конференції / За заг. ред. В. Я. Тація. – Х.: Право, 2006. – С. 225-229.

98. Козлова Е. И., Кутафин О. Е. Конституционное право Российской Федерации: Учебник. – М.: ИНФРА-М, 1996. – 732 с.

99. Кольев А. Н. Нация и государство. Теория консервативной реконструкции. – М.: Логос, 2005. – 800 с.

100. Кондратьева Н. Б. Сближение социально-экономического развития европейских стран в условиях интеграции. Иллюзия и реальность: Доклады Института Европы № 143. – М.: Квадрат С, 2004. – 39 с.

101. Конституции зарубежных государств / Под ред. В. В. Маклакова. – М.: БЕК, 1997. – 680 с.

102. Конституции и конституционные акты СССР (1922-1936): Сборник документов / Под ред. Н. П. Трайнина. – М. : Изд-во «Ведомости Верховного Совета РСФСР», 1940. – 206 с.

103. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с.

104. Конституція України: Науково-практичний коментар / Редкол. В. Я Тацій (голова ред.), Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право; К.: Ін Юре, 2003. – 808 с.

105. Конституции государств Европейского Союза / Под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА-ИНФРА-М, 1999. – 816 с.

106. Конституционное (государственное) право зарубежных стран. Особенная часть. Страны Европы. – М. : БЕК, 1997. – 594 с.

107. Конституционное правосудие и социальное государство: Сборник докладов. – М.: Институт права и публичной политики, 2003. – 208 с.
108. Корельский В. М. Общая теория социалистического государства. – Свердловск: СЮИ, 1970. – 198 с.
109. Коркунов Н. М. Русское государственное право: В 2 т. – СПб.: Тип-я М. М. Стасюлевича, 1908. – Т. 1. – 623 с.
110. Кормич А. І. Взаємозалежність функцій як елемент моделі сучасної держави // Актуальні проблеми держави і права. – Одеса, 2003. – Вип. 21. – С. 42-46.
111. Королев М. А. Наднациональность с точки зрения международного права // Московский журнал международного права. – 1997. – №2 – С. 3– 21.
112. Костенко М. Л., Лавренова Н. В. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация // Государство и право. – 1994. – №4. – С. 105-113.
113. Костицький В. Економічний патріотизм як складова національної ідеї в умовах глобалізації // Право України. – 2006. – №12. – С. 3-8.
114. Крылова И. С. Правовые аспекты буржуазных теорий интеграционных теорий и проблема суверенитета // Проблемы буржуазной государственности и политико-правовая идеология. – М.: ИГП АН СССР, 1990. – С. 107-135.
115. Кудря В. С. Функции правового государства, находящегося в становлении (на примере Российской Федерации): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М.: МГИУ, 2005. – 190 с.
116. Лафитский В.И. Дорога, ведущая в тупик? О конфедеративной форме государственного устройства // Народный депутат. – 1991. – №4. – С. 14-27.
117. Ленин В. И. Крах II Интернационала // Ленин В. И. Полное собрание сочинений. – 5-е. изд. – М.: Политиздат, 1980. – Т. 26. – 591 с.
118. Лившиц Р. З. Теория права: Учебник. – М.: БЕК, 1994. – 224 с.
119. Лобье П. Столетие христианского социального учения: от Льва XIII

до Иоанна-Павла II / Пер. с франц. – Режим доступа: <http://www.emmanuelinfo.com/ru/dossiers/sitru363.htm>. – Заголовок з екрану.

120. Лозо В. І. Історичні умови становлення і правового забезпечення екологічної політики Європейського Союзу // Державне будівництво та місцеве самоврядування. – Х.: Право, 2004. – Вип. 8. – С. 69-79.

121. Локк Дж. Сочинения: В 3 т.: Пер. с англ. / Ред. И. С. Нарский, А. Л. Субботин. – М.: Мысль, 1985. – Т. 2. – 560 с.

122. Лукашевич В. А. Принципы пропорциональности и субсидиарности в праве Европейского Союза. – Режим доступа: http://scienceforum.vis.ru/downloads/Politicheskie_nauki/statji/LukashevichStatyaPravo.doc. – Заголовок з екрану.

123. Лукашук И. И. Международное право. Особенная часть: Учебник. – М.: БЕК, 1997. – 410 с.

124. Луць Л. А. Європейські міждержавні правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України (теоретичні аспекти). – К.: ІДіП ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.

125. Манн М. Нации-государства в Европе и на других континентах: разнообразие форм, развитие, неугасание // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 381-410.

126. Маркс К. Британское владычество в Индии // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1957. – Т. 9. – С. 130-136.

127. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. – Т. 3. Кн. 3. Процесс капиталистического производства, взятый в целом // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 25. Ч. 1. – 546 с.

128. Маркс К. Конспект книги Бакунина «Государственность и анархия» // Маркс К., Энгельс Ф. Сочинения. – 2-е изд. – М.: Госполитиздат, 1961. – Т. 18. – С. 579-624.

129. Мартиненко П. Проект Конституції для Європи: реформаторський

потенціал // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – Вип. 4. – С. 1-16.

130. Международное право: Учебник / Отв. ред. Ю. М. Колосов, В. И. Кузнецов. – М.: Юрид. лит, 1999. – 466 с.

131. Мишин А. А., Власихин В. А. Конституция США: Политико-правовой комментарий. – М.: Междунар. отношения, 1985. – 334 с.

132. Морозова Л. А. Влияние глобализации на функции государства // Государство и право. – 2006. – №6. – С. 101-107.

133. Морозова Л. А. Функции Российского государства на современном этапе // Государство и право. – 1993. – № 6. – С. 98-109.

134. Муравйов В. Особливий характер правової системи Європейського Союзу // Підприємництво, господарство і право. – 2002. – №8 – С. 86-89.

135. 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.

136. Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства. – М.: НОРМА, 2001. – 552 с.

137. Неф Р. Субсидиарность и критерии приватизации функций государства. – Режим доступа: <http://liberal.ru/book1.asp?Num=97>. – Заголовок з екрану.

138. Нефедов С. И. Экономическая функция государства в современных условиях и роль органов внутренних дел в ее осуществлении: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01. – М., 1996. – 18 с.

139. Оборотов Ю. М. Традиції та новації в правовому розвитку: загальнотеоретичні аспекти: Автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. – Одеса: Юрид. літ., 2003. – 38 с.

140. Общая теория права и государства: Учебник / Под ред. В. В. Лазарева. – М.: Юристъ, 1999. – 520 с.

141. Общая теория прав человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. – М.:

НОРМА, 1996. – 520 с.

142. Ожегов С.И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой. – 20-е изд., стереотип. – М.: Рус. яз., – 1988. – 750 с.

143. О забираии нищих, притворяющихся увечными, о пересылке оных на прежние жительство и о наказании их, когда пойманы будут в нищенстве во второй раз (1691) // Полное собрание законов Российской Империи съ 1649 года; 1689-1699. – СПб.: Типографія II Отдѣленія Собственной Его Императорского Величества Канцеляріи, 1830. – Т. III. – Ст. 1424. – С. 119-120.

144. О задержании в Москве празднующихся монахов и нищих и о приводе таковых в Монастырский приказ (1718) // Полное собрание законов Российской Империи съ 1649 года; 1713-1719. – СПб.: Типографія II Отдѣленія Собственной Его Императорского Величества Канцеляріи, 1830. – Т. V. – Ст. 3172. – С. 546.

145. Олтеану О.М. Некоторые тенденции в эволюции ЕЭС // Вестник МГУ. Серия 11. Право. – 1986. – №6. – С. 54-63.

146. Пахоленко Н. Б., Четвернин В. А. Функции и задачи государства: вопросы теории и практики // Феноменология государства: Сб. статей. – М.: Праксис, 2001. – Вып. 1. Теория и реалии государственности. – С. 72-80.

147. Пелих Н. Функції Української держави // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 1. – С. 3-6.

148. Пискотин М. И. К вопросу о функциях советского государства в современный период // Советское государство и право. – 1958. – №1. – С. 89-100.

149. Погорілко В. Ф. Функції Української держави та їх правові основи // Бюлетень Міністерства юстиції України. – 2004. – № 1. – С. 9-17.

150. Політичний словник. – 3-те вид. / За ред. В. К. Врублевського, А. В. Кудрицького, В. М. Мазура, А. В. Мяловицького. – К.: Гол. ред. Української Радянської Енциклопедії, 1982. – 656 с.

151. Поляков А. В. Общая теория права: Феноменолого-коммуникативный подход. Курс лекций. – 2-е изд., доп. – СПб.: Юрид. центр

Пресс, 2003. – 845 с.

152. Посельський В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – 168 с.

153. Право Европейского Союза: Учебник для вузов / Под ред. С. Ю. Кашкина. – М.: Юристъ, 2004. – 925 с.

154. Проблемы теории государства и права / Под ред. С. С. Алексеева. – М.: Юрид. лит., 1979. – 392 с.

155. Проблемы теории государства и права: Учебное пособие / Под ред. М. Н. Марченко. – М.: Юристъ, 2001. – 656 с.

156. Про затвердження стратегії інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 11.06.1998 р. № 615/98 // Урядовий кур'єр. – 1998. – № 114-115.

157. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу: Указ Президента України від 14.09.2000 р. № 1072/2000 // Методично-нормативний посібник з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу. – К.: М-во юстиції України, 2000. – С. 41.

158. Рабінович П. М. Основи загальної теорії права і держави: Навч. посіб. – 6-е вид. – Х.: Консум, 2002. – 160 с.

159. Рабінович П. М. Права і свободи людини в умовах зміцнення та розвитку державності України (конституційні засади) // Конституційно-правові засади становлення української державності / За ред. В. Тація, Ю. Тодики. – Х.: Право, 2003. – С. 90-113.

160. Рабінович С. П. Права людини у природно-правовій думці католицької церкви (за матеріалами соціальної доктрини католицизму). Праці Львівської лабораторії прав людини і громадянина НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування АПрН України / Редкол.: П. М. Рабінович (голов. ред.) та ін. – Серія І. Дослідження та реферати. Вип. 7. – Львів: Астрон, 2004. – 198 с.

161. Регламент Комісії “Про право працівників залишатися на території держави-члена після припинення трудової діяльності в даній державі” // ОJ.

Special edition, 1970 (II).

162. Регламент Ради 1612/68/ЄЕС “Про свободу пересування працівників у Співтоваристві” // OJ. Special edition, 1968 (II).

163. Ржевский В. А. О юридической природе форм нового Содружества Независимых Государств // Государство и право. – 1992. – №6. – С.27-37.

164. Рыбаков Ю., Скотников Л., Змеевский А. Примат международного права в политике // Международная жизнь. – 1989. – №4. – С. 60-67.

165. Рубинский Ю. И. Европа XXI века: государство, политические системы, гражданское общество: Доклады Института Европы. № 67. – М.: Экслибрис-Пресс, 2000. – 56 с.

166. Руденко Н. Проблеми державного суверенітету країн-членів ЄС у світлі інтеграційних процесів // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К.: Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – № 4. – С. 28-34.

167. Самощенко И. С. О правовых формах осуществления функций Советского государства // Советское государство и право. – 1956. – №3. – С. 81-91.

168. Селіванов В. Приватноправові засади концепції державної політики захисту прав і свобод людини в Україні // Право України. – 1997. – №10. – С. 8-18.

169. Сиджански Д. Федералистское будущее Европы: От Европейского сообщества до Европейского Союза. – М.: Российск. гос. гуманит. ун-т, 1998. – 420 с.

170. Силагадзе А. Н. Концепция «социального государства» в работах западногерманских неоконсерваторов и либералов // Эволюция теории и практики «государства благосостояния» в 80-е годы: Сб. обзор. – М.: АН СССР ИНИОН, 1991. – С. 141-160.

171. Сильвестров С. Н. От общего рынка – к социальной Европе // Социальная политика современной России: проблемы реформирования: Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. – 1998. – № 8. – С. 58-69.

172. Сырых В. М. Теория государства и права: Учеб. пособие. – М.: Юристъ, 1998. – 326 с.
173. Скакун О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс): Учебник. – Х.: Эспада, 2005. – 840 с.
174. Скрипнюк О. В. Демократія: Україна і світовий вимір (концепції, моделі та суспільна практика). – К.: Логос, 2006. – 368 с.
175. Скрипнюк О. В. Конституція України та її функції: проблеми теорії та практики реалізації. До десятої річниці прийняття Конституції України. – К.: АПрН України, 2005. – 168 с.
176. Скрипнюк О. В. Соціальна, правова держава в Україні: проблеми теорії і практики. – К.: ІДіП імені В. М, Корецького НАН України, 2000. – 600 с.
177. Словник іншомовних слів / За ред. О. С. Мельничука. – К.: Гол. ред. УРЕ АН УРСР, 1974. – 776 с.
178. Совет Европы: Деятельность и результаты. – Германия: Служба Издательства и Информации, 1998. – 80 с. – Режим доступа: <http://www.coe.fr>. – Заголовок з екрану.
179. Стиглиц Дж. Многообразные инструменты, шире цели: движение к поствашингтонскому консенсусу // Вопросы экономики. – 1988. – №8. – С. 36-44.
180. Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – 400 с.
181. Судебники Иоанна III и Иоанна IV 1497 и 1550 гг. – Х.: Тип. и литогр. М. Зильберберг, 1915. – 51 с.
182. Таранов П. С. 106 философов: В 2 т. – Симферополь: Таврия, 1995. – Т. 1. – 238 с.
183. Тарановский Ф. В. Учебник энциклопедии права. – Юрьев: Типография К. Маттисена, 1917. – 534 с.
184. Тацій В. Я., Грошевий Ю. М. Проблеми зближення європейських правових систем як умова гармонізації законодавства України // Проблеми

гармонізації законодавства України з міжнародним правом – К., 1998. – С. 262–265.

185. Тененбаум В. Л. Государство: система категорий. – Саратов: Изд-во Саратов. ун-та, 1971. – 212 с.

186. Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. – М.: Юристъ, 1997. – 672 с.

187. Теория государства и права / Под ред. В. К. Бабаева. – М.: Юристъ, 2002. – 592 с.

188. Теория государства и права / Под ред. С. А. Чибиряева. – М.: Юристъ, 1998. – 480 с.

189. Теория государства и права: Хрестоматия: В 2 т. / Автор-составитель М. Н. Марченко. – М.: Городец, 2004. – Т. 1. Государство. – 896 с.

190. Теория государства и права / Под общей ред. А. Б. Венгерова. – М.: Юристъ, 1995. – Ч. 1. Теория государства. – 256 с.

191. Толстопятенко Г.П. Европейское налоговое право. Сравнительно-правовое исследование. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 336 с.

192. Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997. – 17 с.

193. Толстухин А. Э. Правовая природа Европейского Союза: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10. – М.: МГИМО МИД РФ, 1997. – 156 с.

194. Топорнин Б. Н. Европейское право: Учебник. – М.: Юристъ, 1998. – 456 с.

195. Топорнин Б. Н. Европейские сообщества: право и институты. – М.: Наука, 1992. – 183 с.

196. Топорнин Б. Н. Право и институты Европейских сообществ на современном этапе: основные понятия // Европейская интеграция: правовые проблемы / Под ред. Б. Н. Топорнина. – М.: ИГиП РАН, 1992. – С. 3-23.

197. Трагнюк О. Принцип субсидіарності за Європейською конвенцією про захист прав і основних свобод людини 1950 р. // Право України. – 2003. – №1. – С. 25-29.

198. Учрежденія для управленія Губерній Всероссійскія Имперіи часть первая (1775) // Полное собраніе законовъ Российской Имперіи. Т. XX. Съ 1775 по 1780. Отъ № 14.233 до 15.105. – СПб.: Типографія II Отдѣленія Собственной Его Императорскаго Величества Канцеляріи, 1830. — Ст. 14.392. ноября 7. – С. 229-304.

199. Ушакова Т., Алкала де Энарес. Хартия основных прав Европейского Союза: два шага вперед и один – назад в процессе европейской интеграции. – Режим доступа: <http://beljournal.by.ru/2002/2/1.shtml>. – Заголовок з экрана.

200. Ушаков Н. А. Проблемы теории международного права. – М.: Наука, 1988. – 192 с.

201. Ушаков Н. М. Государство в системе международно-правового регулирования. – М.: Наука, 1997. – 166 с.

202. Фабрициус Ф. Права человека и европейская политика. Политико-правовое положение трудящихся в Европейском сообществе: Пер. с англ. – М.: Изд-во МГУ, 1995. – 176 с.

203. Федерация в зарубежных странах / Колл. сотрудников Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ. – М.: Юрид. лит., 1993. – 112 с.

204. Фещенко А. С. Явление наднациональности в деятельности международных органов // Советский ежегодник международного права. 1987. – М., 1988. – С. 159-171.

205. Филиппов Б. А. Папы и проблемы прав человека // Православие и католичество: социальные аспекты. – М.: РАН ИНИОН, 1998. – С. 202-222.

206. Философский словарь / Под ред. И. Т. Фролова. – 5-е изд. – М.: Политиздат, 1987. – 588 с.

207. Хабермас Ю. Европейское национальное государство: его достижения и пределы. О прошлом и будущем суверенитета и гражданства // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, Ш. Хрох и др.; Пер. с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского. – М.: Праксис, 2002. – С. 364-380.

208. Хартия Европейского Союза об основных правах. – Режим доступа: <http://eulaw.edu.ru/documents/articles/eu4.htm>. – Заголовок з екрану.

209. Хартли Т. К. Основы права Европейского Сообщества. Введение в конституционное и административное право Европейского Сообщества: Пер с англ. – М.: ЮНИТИ, Закон и право, 1998. – LV с. + 703 с.

210. Хеффнер Й. Христианское социальное учение. – Режим доступа: <http://www.agruz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. – Заголовок з екрану.

211. Хорольський Р. Б. Європейський Союз та захист прав людини // Права людини в умовах реформування правової системи України (До 50-ї річниці Загальної декларації прав людини): Тези доп. та наук. повідомлень наук. конф. молодих учених та аспірантів / За ред. М. І. Панова. – Х.: НЮА України, 1998. – С. 50-52.

212. Хьюеглин Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция // Казанский федералист. – 2002. – № 4. – С. 79-91.

213. Цандер Б. Задурно, але не намарне: робота на громадських засадах // Deutschland (UK). – Frankfurt am Main. – 1998. – №2. – С. 18-21.

214. Черноголовкин Н. В. Теория функций социалистического государства. – М.: Юрид. лит., 1970. – 216 с.

215. Черноголовкин Н. В. Функции советского государства в период развернутого строительства коммунизма. – М.: Юрид. лит., 1960. – 192 с.

216. Четвериков А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект): Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. – М.: МГЮА, 1999. – 209 с.

217. Чиркин В. Е. Конституционное право зарубежных стран. – М.: Юристъ, 1997. – 568 с.

218. Чиркин В. Е. Федерализм и федеративное государство // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / Отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М.: Юристъ, 2001. – С. 25-40.

219. Чичерин Б. Н. Курс государственной науки. – М.: Типо-литография Выс. утв. т-ва И. Н. Кушнеревъ и К°, 1894. – Ч. 1. Общее государственное

право. – 484 с.

220. Чубарьян А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира. – М.: Международные отношения, 1987. – 352 с.

221. Шамсон Р. Т. Права человека и внутренняя компетенция государства // Московский журнал международного права. – 2003. – №2 (50). – С. 58-81.

222. Шаповал В. М. Поняття держави і суверенітету в конституційному праві // Вісник Конституційного Суду України. – 2003. – №1. – С. 70-83.

223. Шевчук С. Європейська конвенція про захист прав людини та основних свобод: практика застосування та принципи тлумачення у контексті сучасного українського праворозуміння // Практика Європейського Суду з прав людини. Рішення. Коментарі. – №2/1999. – С. 221-238.

224. Шевчук С. Порівняльне прецедентне право з прав людини. – К.: Реферат, 2002. – 344 с.

225. Шеленкова Н. Б. Европейская интеграция: политика и право. – М.: НИМП, 2003. – 340 с.

226. Шенаев В. Н., Володин Л. Н. Развитие европейского социального рыночного хозяйства: Доклады Института Европы № 129. – М.: Изд-во «ОГНИ», 2004. – 47 с.

227. Шершеневич Г. В. Общая теория права. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1910. – Вып. 1. – 320 с.

228. Шершеневич Г. Ф. Общая теория права. – М.: Изд. Бр. Башмаковых, 1911. – Т. 1. – 320 с.

229. Шибалева Е. А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера // Московский журнал международного права. – 1992. – №4. – С. 81-93.

230. Шкляр Т. Функції сучасної держави: поняття та проблеми класифікації // Підприємництво, господарство і право. – 2004. – № 11. – С. 61-65.

231. Шреплер Х.-А. Международные организации: Справочник / Пер. с нем. – М.: Межд. отношения, 1995. – 320 с.

232. Шреплер Х.-А. Международные экономические организации: Справочник / Пер. с нем. – М.: Межд. отношения, 1997. – 456 с.
233. Штрассер Й. Будущее социального государства // Социальное государство в западной Европе: Проблемы и перспективы: Пробл.-темат. сб. / Отв. ред и сост. вып. Мационашвили Т.Н. – М.: РАН ИНИОН, 1999. – С.126-140.
234. Шупак М. Церква і права людини: католицькі і протестантські погляди, відображені в церковних документах // Релігійна свобода і права людини: богословські аспекти. – Львів: Свічадо, 2002. – С. 305-342.
235. Юридична енциклопедія: У 6 т. / Редкол.: Ю. С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін. – К.: Українська енциклопедія, 2004. – Т. 6: Т-Я. – 768 с.
236. Яковюк І. Виникнення та розвиток концепції соціальної держави // Вісник Академії правових наук України. – 2001. – № 2. – С. 25-34.
237. Яковюк І. В. Громадянство Європейського Союзу // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2005. – Вип. 9. – С. 82-88.
238. Яковюк І. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення // Вісник Академії правових наук України. – 2004. – №3 (38). – С. 114-125.
239. Яковюк І. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції // Вісник Академії правових наук України. – 2003. – № 4. – С. 82-92.
240. Яковюк І. В. Особливості функціонування соціальної правової держави в умовах європейської інтеграції // Історія правової держави: історія і сучасність: Вісник Луганської академії внутрішніх справ МВС. Спец. випуск у 5 ч. – Луганськ, 2004. – Ч. 3. – С. 135-143.
241. Яковюк І. В. Реалізація соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2004. – Вип. 7. – С. 40-48.
242. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х.: НЮА України, 2000. – 19 с.

243. Яковюк І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення: Дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.01 – Х.: НЮА України, 2000. – 199 с.

244. Яковюк І. В. Спільна зовнішня політика і політика безпеки Європейського Союзу: історія питання // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр.. – Х.: Право, 2005. – Вип. 10.– С. 76-87.

245. Яковюк І. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу // Вісник Академії правових наук України. – Х., 2004. – Вип. 4 (39). – С. 22-24.

246. Яковюк І. В. Функція забезпечення й захисту соціальних прав людини // Проблеми законності.– Х.: НЮА України, 2001. – Вип.49. – С. 3-10.

247. Яковюк І. В. Християнсько-демократична модель соціальної держави (історія та теорія) // Державне будівництво та місцеве самоврядування: Зб. наук. пр. – Х.: Право, 2002. – № 3. – С. 23-33.

248. Arbeitsgruppe “Europäische Verfassung”, Wiedenfeld W. (Vorsitzender). Wie Europa vetaßt sein soll. Gütersloht, 1990.

249. Bruckner M., Maier R., Przyklenk A. Der Europa Ploetz: Basiswissen ber das Europa von heute. Freiburg (Breisgau): Ploetz, 1993.

250. Buergent-hal Th., Maier N.G. Public International Law. St. Paul, 1990.

251. Carrion A.J.R. Lecciones de Derecho internacional publico. Madrid, 1994. – 614 p.

252. Cartou L. Le Marche commun et le droit public. – Paris, 1959.

253. Case Internationale Handelsgesellschaft mbH v. Einfür und Vorratstelle Für Getreide und Futtermittel, 2BvL 52/71. 37 BverfGE 271 (Solange I)

254. Case 2 BvR 2134/92 & 2159/92 “Manfred Bruner and the others v. The European Union Treaty”. CMLR, 4 January 1994.

255. Case 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Coouncil [1971].

256. Cases 6, 9/90, Andrea Francovich and others v. Italian Republic // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 305-308.

257. Case 7/68 Commission v. Italy [1968] ECR 423, [1969] CMLR 1.
258. Case 7/78, R. v. Thompson [1978] ECR 2247, [1979] 1 CMLR 47.
259. Case 8/55 Fedchar [1954-1956] ECR 292.
260. Case 11/70, Internationale Handelsgesellschaft MBH v. Einfuhr und Vorratsstelle fur Getreide und Futtermittel // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 30-40.
261. Case 12/86, Demirel [1987] ECR 1573.
262. Case 18/87, Commission v. Germany [1988] ECR 5427.
263. Case 21/79 Commission v. Italy [1980] ECR 1.
264. Case 24/68, Commission v. Italy (Statistical Levy) [1969] ECR 193, [1971] CMLR 611.
265. Case 30/77, R. v. Bouchereau [1979] ECR 1999, [1977] 2 CMLR 800.
266. Case 36/75, Roland Rutili v. Minister for the Interior // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 70-83.
267. Case 41/74, Van Duyn v. Home Office [1974] ECR 1337, [1975] 1 CMLR 1.
268. Case 43/75, Gabrielle Defrenne v. Société Anonyme Belge de Navigation Aérienne “Sabena” // Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л. М. Энтин. – М.: НОРМА, 2001. – С. 83-97.
269. Case 55/79 Commission v. Ireland [1980] ECR 481.
270. Case 60&61/84, Cinetheque S. A. V. Fédération Nationale des Cinémas Francais [1985] ECR 2605.
271. Case 63-69/72, Wilhelm Werhahn Hansamuhle and others v. Council, [1973].
272. Case 87/75, Bresciani v. Amministrazione delle Finanze dello Italiana [1976] ECR 129.
273. Case 118/75, Lynne Watson & Alessandro Belmann [1976] ECR 1185.
274. Case 149/79, Commission v. Belgium [1980] ECR 3881.
275. Case 152/73, Sotgui v. Deutsche Bundespost [1974] ECR 153.

276. Case 159/90 Society for the Protection of Unborn Children Ireland Ltd. (SPUC) v. Grogan [1991] CMLR 849.
277. Case 163/90, Administration des Douanes v. Legros [1992] ECR I 4625.
278. Case 163, 165 and 250/94, Criminal Proceedings against Lucas Emilio Sanz de Lera, [1995] ECR I-4821. Paras. 41-47.
279. Case 168/91 Christos Konstantinidis v. Stadt Altensteig, Standesamt, Landratsamt Calw und Ordnungsamt [1993] ECR I-1191.
280. Case 192/89, S.Z. Sevince v. Staatsecretaris van Justitie [1990] ECR I-3461.
281. Case 194/84, Commission v. Greece [1987] ECR 4637.
282. Case 201, 202/85, Marthe Klensch v. Secrétaire d'Etat à L'agriculture et à la viticulture [1986] ECR 3477.
283. Case 222/84, Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary [1986] ECR 1651.
284. Case 225/85, Commission v. Italy [1987] ECR 2625.
285. Case 237/90, Commission v. Greece [1995] 2 CMLR 294.
286. Case 260/89, Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria [ERT-AE] v. Dimotki Etaria Pliroforissis [1991-6].
287. Case 286/82&26/83, Luisi and Carbone v. Ministero del Tesoro [1984] ECR 377.
288. Case 307/84, Commission v. France [1986] ECR 1725.
289. Case 363/93, Lancry v. Generale des Douanes [1994] ECR I 3957. Para.27.
290. Collignon S. Vive la Republique européenne. Paris: Éditions de La Martinère, 2004.
291. Conclusions of Working group I of the European Convention on the Principle of Subsidiarity, CONV 286/02, Brussels, 23 September 2002. – Режим доступу: http://europa.eu.int/conctitution/futurum/documents/offtext/doc230902_eng.pdf - Заголовок з екрану.
292. Dashwood A. Effectiveness and Simplification of Decision-Making by

the Council // Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate. The Hague, Kluwer Law International, 1996.

293. Dehousse R. (dir.). Une constitution pour L'Europe? Paris: Presses de sciences Po, 2002.

294. Deutschmann Christoph. Zur Kritik am Wohlfahrtsstaat // Armut im Sozialstaat. Hg: Muenster. 1998. S. 157-170.

295. Dumon J.-P. Les systemes de protection sociale en Europe. Paris: Economica, 1998.

296. Europa-Föderationspläne der Widerstandsbewegungen 1940/1945. Eine Dokumentation gesammelt und eigeleitet von Walter Lipgens. München, R. Oldenbourg Verlag. 1968.

297. Everling U. Comments on the Article by B. de Witte // Reforming the Treaty on European Union. The Legal Debate. The Hague, Kluwer, 1996.

298. Fact sheets on the European Parliament and activities of the European Community. Luxembourg. 1987.

299. Henkin L., Pugh R.C., Schachter O., Smit H. International Law. Cases and Materials. St. Paul, 1993.

300. Hesse J., Wright V. Federalizing Europe: The Path to Adjustment // Federalizing Europe? The Costs, Benefits and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford: Oxford University Press, 1996.

301. Hon Rt. The Lord Howe of Aberavon. Euro-Justice: Yes or No? // European Law Review, 1996. No.21. P. 189.

302. Hughes Chr. Confederacies Leicester, 1990.

303. Kettelers Schriften I, 403; II, 21,162. – Режим доступа: <http://www.agnuz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. – Заголовок з екрану.

304. Koslowski P. Gesellschaft und Staat. Ein unvermeidlicher Dualismus. – Stuttgart, 1982. – Режим доступа: <http://www.agnuz.info/book.php?id=31&url=page03.htm>. – Заголовок з екрану.

305. Leibfried Stephan. Wohlfahrtsstaatliche Perspektiven der Europaeischen Union // Europaeische Integration. Hg: Frankfurt am Main. 1999.

306. Le Monde, 11.07.2003.
307. Leonardy U. The Political Dimension, German Practice, and the European Perspective // Federalizing Europe? The Costs, Benefits, and Preconditions of Federal Political Systems. Oxford: Oxford University Press, 1996.
308. Lindeiner-Wildau K. Von. La supranationalite en tant que principe de droit. Leyden. 1970.
309. Marks G., Hooghe L., Blank K. European Integration from the 1980s: State-Centric v. Multilevel Governance // Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No. 3, September 1996.
310. Marlene Lauxen-Spangenburg. Das besondere Fachthema // Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. №4/2000. S. 75-87.
311. Mechthild Veil. Reform in der Sackgasse // Blaetter der Wohlfartspflege 7+8/99 – Erwerbsarbeit. S. 158-160.
312. Medina M. La Comunidad Europea sus principios constitucionales. Madrid, 1974.
313. Michael Heister. Ein hollaendisches Wunder? // Arbeit und Sozialpolitik 5-6/99. S. 57-61.
314. Moussis N. Access to European Union: law, economics, policies. Genval, EDIT-EUR, 1996.
315. Moessner Peter. Wenig Chancen auf dem Arbeitsmarkt // Blaetter der Wohlfartspflege 7+8/99 – Erwerbsarbeit. S. 155-157.
316. Peterson J. Subsidiarity: A Definition to Suit Any Vision? // Parliamentary affairs, Oxford University Press. Vol. 47. No.1. January 1994.
317. Petriccione R. Italy: Supremacy of Community Law over National Law // ELR, 1986, vol. 11. P. 317-328.
318. Plaetzer H.-W. Lernprozess Europa: die EG und die neue Europäische Ordnung; eine Einfuhrung. – Bonn, 1992.
319. Projet de Traite instituant une Constitution pour l'Europe. CONV 820/03, 797/1/03REV1.
320. Salcedo J.A.C. Curso de derecho internacional publico. – Madrid, 1994.

321. Sandholtz W. Membership Matters: Limits of the Functional Approach to European Institutions // Journal of Common Market Studies. Vol. 34, No. 3, September 1996.
322. Schachtschneider K. A. Die existenzielle Staatlichkeit der Volker Europas // Blomeyer W., Schachtschneider K. A. (Hrsg) Die Europasche Union als Rechtsgemeinschaft. 1995.
323. Schermers H.G. International institutional law. Rockville, 1980. XXVIII. 1054 s.
324. Schulz Andreas. Beschaeftigungs-und arbeitsmarktpolitische Potenziale deutscher Wohlfahrtsverbaende zur Bekaempfung von Langzietarbeitlosigkeit // Arbeit und Sozialpolitik 7-8/2000. S. 54-61.
325. Sentencia N 290/2000 и Sentencia N 292/2000, BOE 4-1-2001, N 4 (suplemento).
326. Sentencia N 93/2001, Recurso de casaciyn N 2344/1999.
327. Spruyt H. The Sovereign State and its Competitors. An analysis of System Change. Princeton, Princeton University Press, 1994.
328. Steiner H. A., Vagts D. F., Koh H. H. Transnational legal problems. Materials and Text. N.Y. The foundation press, 1994.
329. Steiner J. Textbook on EC Law. – 4th edn. London Blackstone Press Limited, 1995. Ixvi, 418 p.
330. Steyger E. Europe and its Members. A Constitutional Approach. Aldershot: Dartmouth. 1995.
331. Strasser D. The Finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities. Luxembourg. EUR-OP, 1992.
332. Strzeszewski Cz. Katolicka nauka spoleczna. Lublin: Red. Wyd-w Katolickiego Uniw. Lubelskiego, 1994. 812 s.
333. Thalmaier Anja. Vom Ausland lernen // Blaetter der Wohlfartspflege 7+8/99 – Erwerbsarbeit. S. 146-148.
334. Thiel E. Die EU. Von der Integration der Markte zu gemeisamen Politiken. Opladen, 1998.

335. Toth A. G. The European Union and Human Rights: The Way Forward // Common market Law Review. 1997. Vol. 34, № 3. P 491-529.
336. Tugendhat C. Making Sense of Europe. Harmondsworth, 1986.
337. Urwin D. The Community of Europe. A History of European Integration Since 1945. London: Longman, 1991.
338. Vaubel R. Comments on article by Lenaerts and de Smijter // Reforming of the Treaty on European Union. The Legal Debate. The Hague: Kluwer Law International, 1996.
339. Velasco de M.D. Las organizaciones internacionales. Madrid, 1996.
340. Weiler J. The Community system: the dual character of Supranationalism // YBEL, 1981. №1. P. 267-281.
341. Weiler J. The Transformation of Europe // The Yale Law Journal. – 1991. – Vol. 100, № 8. P. 2403-2483
342. Wolfgang Hinz-Rommel. “Welfare to work” // Blaetter der Wohlfartspflege. – 7+8/99 – Erwerbsarbeit.