

КОВАЛІВ М. В.,
ТИМЧИШИН Т. М.,
НІКАНОРОВА О. В.

ОСНОВИ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Навчальний посібник



Львів
2020

УДК 340(4-672ЄС)
О-72

Рекомендовано до друку Вченою радою
Львівського державного університету внутрішніх справ
(протокол від 27.05.2020 р. № 10)

Рецензенти:

*Михайло Микієвич, доктор юридичних наук, професор,
завідувач кафедри європейського права, заступник декана факультету
міжнародних відносин з наукової і навчально-виховної роботи*

ЛНУ ім. І. Франка.

*Мирослава Сірант, кандидат юридичних наук, доцент,
доцент кафедри конституційного та міжнародного права
Навчально-наукового інституту права, психології та інноваційної освіти
НУ «Львівська політехніка»*

Ковалів М. В., Тимчишин Т. М., Ніканорова О. В.

О-72 Основи права Європейського Союзу: навчальний посібник. Львів:
Львівський державний університет внутрішніх справ, 2020. 212 с.

У навчальному посібнику розкриваються питання, пов'язані з розумінням історії, принципів, джерел Європейського Союзу, компетенції його органів та основ правового статусу людини та громадянина. Висвітлюються правові засади зовнішніх зносин та членства в ЄС. Досліджуються правові механізми реалізації спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а також правила внутрішнього ринку ЄС. Розглядається правове регулювання відносин та гармонізація законодавства України з правом ЄС.

Навчальний посібник може стати корисним для, здобувачів вищої освіти юридичних вузів, аспірантів, науково-педагогічних працівників, практичних працівників, фахівців у галузі права ЄС, міжнародного права, а також всіх зацікавлених читачів.

Видано в авторській редакції.

The textbook covers the issues related to understanding the history, principles, and origins of the European Union, the competence of its bodies and the basics of the legal status of a man and a citizen. It incorporates the legal basis of international relations and EU membership; it studies legal mechanisms for the implementation of the joint foreign and security policies, as well as the rules of the EU internal market. Also, the textbook considers legal regulation of relations and harmonization of Ukrainian legislation with the EU law.

The textbook can be of use to law graduates, graduate students, researchers, practitioners, specialists in EU and international law, and generally to all interested readers.

УДК 340(4-672ЄС)

© Ковалів М. В., Тимчишин Т. М.,
Ніканорова О. В., 2020

ЗМІСТ

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ.....	6
ПЕРЕДМОВА.....	7
Розділ 1. СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	9
1.1. Історичні передумови виникнення Європейського Союзу.....	9
1.2. Основні етапи створення Європейського Союзу.....	13
1.3. Договори при формуванні Європейського Союзу.....	21
1.4. Основні символи Європейського Союзу.....	38
Контрольні питання.....	41
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	42
Розділ 2. ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	44
2.1. Поняття джерел права Європейського Союзу.....	44
2.2. Первинне право і вторинне право Європейського Союзу.....	49
2.3. Принципи права Європейського Союзу.....	57
Контрольні питання.....	67
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	67
Розділ 3. ІНСТИТУЦІЙНІ ОРГАНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	69
3.1. Основи побудови та діяльності інститутів та органів Європейського Союзу.....	69
3.2. Європейський Парламент.....	79
3.3. Європейська Рада.....	88
3.4. Рада Європейського Союзу.....	90
3.5. Європейська Комісія.....	95
Контрольні питання.....	101
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	102

Розділ 4. ЧЛЕНСТВО В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ.....	104
4.1. Основні інтеграційні вимоги щодо членства держав у Європейському Союзі.....	104
4.2. Основні етапи вступу до Європейського Союзу.....	109
4.3. Процедура призупинення та припинення членства в Європейському Союзі.....	118
Контрольні питання.....	121
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	121
Розділ 5. ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	123
5.1. Становлення інституту громадянства в Європейському Союзі.....	123
5.2. Особливості громадянства Європейського Союзу. Класифікація прав та свобод. Гарантії прав і свобод.....	130
5.3. Хартія основних прав ЄС 2000 р. як основа конституції об'єднаної Європи.....	139
5.4. Основи шенгенського права.....	143
Контрольні питання.....	147
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	147
Розділ 6. СУДОВА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	150
6.1. Роль, значення та функції Суду ЄС у системі Європейського Союзу.....	150
6.2. Організаційна структура судової системи Європейського Союзу.....	154
6.3. Внутрішня побудова судових інстанцій у Європейському Союзі.....	156
Контрольні питання.....	165
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	165
Розділ 7. ПРАВО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	167
7.1. Поняття внутрішнього ринку у праві Європейського Союзу.....	167
7.2. Свобода вільного руху товарів.....	168

7.3. Свобода вільного руху послуг.....	175
7.4. Свобода вільного руху (пересування) осіб.....	177
Контрольні питання.....	182
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	182
Розділ 8. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ.....	185
8.1. Становлення та розвиток відносин між Україною та Європейським Союзом.....	185
8.2. Правові механізми співпраці між Україною та Європейським Союзом.....	191
8.3. Правові наслідки укладення угоди про асоціацію з Європейським Союзом.....	203
Контрольні питання.....	209
Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів.....	209

СПИСОК УМОВНИХ СКОРОЧЕНЬ

Євратом	– Європейське співтовариство з атомної енергії
ДЄВС	– Договір про Європейське співтовариство вугілля і сталі
ДЄС	– Договір про Європейський Союз
ДФЄС	– Договір про функціонування Європейського Союзу
ЄЕС	– Європейське економічне співтовариство
ЄВС	– Економічний і валютний союз
ЄС, Союз	– Європейський Союз
ЄЄА	– Єдиний європейський акт
ЄК	– Європейська Комісія
ЄП, Європарламент	– Європейський Парламент
ЄР	– Європейська Рада
ОЄЕС	– Організація Європейського економічного співробітництва
СПБО	– Спільна політика безпеки і оборони
СЗПБ	– Спільна зовнішня політика безпеки
СВПБ	– Спільна внутрішня політика безпеки
УПС	– Угода про партнерство і співробітництво

ПЕРЕДМОВА

Європейський Союз є міжнародним утворенням, яке успішно функціонує в період зміни векторів політичного та економічного впливу та зростаючих військових загроз.

Європейський Союз виник як добровільне, мирне міждержавне утворення, що налічує 27 держав-членів з сукупним населенням близько 507 мільйонів людей, територією 4,5 мільйонів кілометрів квадратних та валовим внутрішнім продуктом, що перевищує 17,5 трильйонів доларів.

Ця унікальна наднаціональна організація є принципово новим елементом світового розвитку, що має у своїй структурі ряд управлінських інституцій, виключно демократичну побудову відносин, що вимагає детального та всебічного вивчення.

В межах Європейського Союзу, в ході міждержавної інтеграції сформувалося нове наднаціональне законодавство. У ньому об'єдналися елементи міжнародного і національного права, провідних країн Європи з обов'язковими демократичними правовими традиціями, на основі досвіду романо-германської та англосаксонської правових систем з урахуванням ринкових відносин. Тому право Європейського Союзу володіє надзвичайно цінним досвідом і може стати прикладом для держав, в тому числі і тих, які намагаються інтегруватися в Європейський Союз.

В межах унікальної правової системи Європейського Союзу виникають нові способи захисту прав людини, юридичних осіб та держав, від наднаціональних інститутів і інституційних органів Європейського Союзу через створення демократичних правових інструментів, котрі дозволяють спостерігати за процесами інтеграції та глобалізації з інтересами держав.

Воно певною мірою є квінтесенцією розвитку сучасного права, його принципів і методів регулювання суспільних відносин та генерує тенденції його подальшого вдосконалення.

Зі вступом до Європейського Союзу низки колишніх республік Радянського Союзу таких як Литва, Латвія та Естонія, та сусідів як Польща, Словаччина та Угорщина з'явилися стратегічно важливі інтереси економічного та політичного характеру на тлі неоголошеної війни з Російською Федерацією.

Європейський Союз є одним з основних зовнішньо-політичних партнерів нашої держави, де правова основа відносин відбувається відповідно до Угоди про асоціацію, котра передбачає розвиток взаємовигідної торгівлі між Європейським Союзом та Україною. Також актуальним є імплементація *acquis* Європейського Союзу у правову систему України.

Оскільки значні світові досягнення у галузі права знайшли своє системне вираження у праві Європейського Союзу, вивчення цього наднаціонального права має велике значення для вдосконалення правової системи України.

Розділ 1

СТАНОВЛЕННЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

1.1. Історичні передумови виникнення Європейського Союзу

Найбільш раннім здійсненим проектом реалізації цієї ідеї «об'єднання» була пропозиція в 1306 р французького юриста П. Дюбуа створити в Європі «Християнську республіку».

Поміж проектів об'єднання феодальної Європи вагоме значення мала діяльність короля Богемії Іржі Подебрада (1458–1471), який не тільки пропонував об'єднатися, але і безпосередньо агітував європейських монархів робити в цьому напрямку конкретні дії.

В геополітичному плані об'єднана Європа в значній мірі бачилася як засіб захисту від великого потенційного агресора. Так, в середні віки і перший період нового часу таким вважалася Османська імперія, на боротьбу з якою був спрямований висунутий герцогом Сюллі в 1639 р. «Великий проект», який передбачав створення Федерації європейських держав.

Поступово з'являлися пропозиції створення загальноєвропейських органів влади. Так, 1693 р. англієць У. Пенн закликав покінчити з «мозаїкою держав в Європі» і висунув ідею створення європейського парламенту. Через століття цю ідею доповнив його співвітчизник, видатний філософ і правознавець І. Бен-там, який запропонував створити не тільки єдиний парламент (Європейську асамблею), але і європейську армію.

Неодноразово висувалися ідеї об'єднання європейців на релігійній (християнській) основі. Так, ще в 1815 р. в документах створеного з ініціативи російського імператора Олександра I Священного Союзу народи країн-учасниць розглядалися як «члени єдиного народу християнського».

Ще більш детальний проект вже на початку XIX ст. (1814 р.) висунувий видатним французьким соціалістом-утопістом Анрі Сен-Симоном. Його план політичного об'єднання Європи передбачав створення поста євро-монарха, європейського уряду, армії. Ідеї А. Сен-Сімона активно вивчалися.

В кінці XIX ст. план майбутнього політичного союзу запропонував один з найбільш відомих вчених-міжнародників того часу – К. Блунтшлі (Швейцарія). В опублікованій в 1878 р. статті під назвою «Організація європейського союзу держав» він запропонував запровадити даний союз під управлінням Федеральної ради і Сенату, що обирається прямими виборами.

Позитивне ставлення до європейської ідеї «об'єднання» в середні віки висловлювали італійський поет Данте, англійський філософ У. Оккам. До них приєдналися Вольтер, В. Гюго, Г. Лейбніц, Ж. Ж. Руссо і багато інших. Змінилася також політична основа і зміст ініціатив: якщо в середні віки потреба об'єднання обґрунтовувалася головним чином зовнішньою загрозою, то в новий час на перше місце вийшло припинення воєн на континенті. Проекти феодальної епохи носили аристократичний або монархічний характер. У міру утвердження ідей конституціоналізму принципи демократії починають проникати і в проекти устрою майбутньої «єдиної Європи», де вони набувають більш конкретних обрисів.

Найбільший проект початку XX ст. – це проект Сполучених Штатів Європи, що з'явився в роки Першої світової війни. Він пропонував перебудувати відносини між європейськими країнами за зразком США. Цей проект залишається в центрі уваги і на наступних етапах розвитку європейської ідеї.

У міжвоєнний період (1919-1939 рр.) відбувається організаційне об'єднання прихильників європейської ідеї, до сих пір

розвивалася окремими, ізольованими один від одного мислителями. Під керівництвом австрійського політика, графа Куденхове-Калергі в 1923 році був створений Пан'європейський союз, який користувався активною підтримкою французького уряду і закликав до Пан'європейського маніфесту 1924 року до створення Сполучених Штатів Європи.

Одним із засновників Пан'європейського союзу, видатним французьким державним діячем, Аристидом Бріаном, в 1929 р. був висунутий так званий план Бріана, в якому вперше була чітко сформульована основа об'єднання Європи на ґрунті «федеративний зв'язок» і «спільного ринку» як економічного базису, а не тільки в цілях боротьби проти «спільного ворога» або запобігання внутрішніх конфліктів. Важливими цілями цього плану був підйом економіки і підвищення рівня життя європейців.

Озвучені А. Брианом ідеї в 1930 р. були викладені в офіційному меморандумі французького уряду, адресованому іншим членам Ліги Націй. Меморандум пропонував створити організацію Європейський Союз з вищим політичним органом – Європейська конференція – в складі представників держав-членів і виконавчим органом – Європейський Комітет.

У період Другої світової війни (1939-1945 рр.) Європейська ідея отримала серйозний імпульс для свого розвитку – спочатку на ґрунті об'єднання проти фашизму, потім – при розробці планів майбутнього перебудови Європи.

Саме в цей період європейська ідея, яка народилася в умах одиниць, раніше спиралася головним чином на представників еліти (політичної, економічної, культурної) і пропагувалася інтелігенцією, проникає в широкі маси населення. Велика заслуга в цьому належить руху Опору, яке діяло на території окупованих Німеччиною країн Європи.

В рамках запропонованого Декларацією європейських рухів Опору в 1944 р. федеративного союзу пропонувалося створити єдину державу, відповідальну перед народами, єдину армію, підпорядковану цьому уряду, і верховний суд, «який буде розглядати будь-які питання тлумачення федеральної конституції і

розв'язувати можливі суперечки між державами-членами або між державами і федерацією».

Після закінчення Другої світової війни інтеграційний процес в Європі набув більш конкретних обрисів. Цьому сприяла, з одного боку, зростаюча популярність європейської ідеї, а з іншого – реальні проблеми Європи, які дали імпульс для політичного об'єднання.

У 1946 р. У. Черчіль підтримав ідею Сполучених Штатів Європи на Конгресі Європи, що відбувся в Гаазі.

У той період на перший план виходили три головні проблеми: відновлення зруйнованого війною європейського господарства, організація системи безпеки, що дозволяє запобігати новим війнам та захист прав людини.

Проблема відновлення економіки Європи з використанням американської допомоги за планом Маршалла (1947), була покликана вирішити, створена в 1948 р. Організація європейського економічного співробітництва (ОЄЕС), яка включила 16 країн Західної Європи і Туреччину.

Питання захисту прав людини в якості основного свого завдання взяла на себе Рада Європи, яка була утворена в 1948 р. на Конгресі Європи.

Забезпечення безпеки покладалося на Брюссельський пакт 1948 року, підписаний п'ятьма європейськими державами, і створений в 1949 р. за участю США блок НАТО.

Однак всі ці організації не змогли забезпечити повномасштабній європейській інтеграції в дусі реалізації європейської ідеї. Вони залишилися організаціями міжурядового співробітництва суверенних держав, які зберігають право вето.

До кінця 1940-х рр. виникло розуміння того, що реальна інтеграція в Європі можлива при поєднанні міжнародно-правових інструментів з державно-правовими. Вона повинна ґрунтуватися на добровільному обмеженні суверенітету країн-учасниць, об'єднання і передачі ними ряду функцій наднаціональному органу, що діє в загальних інтересах.

Такий підхід був передбачений представленим 09 травня 1950 р. планом Монне-Шумана, заснованому на так званому

комунітарному методі. Його суть полягала в поступовій інтеграції, що забезпечує «злиття невід'ємних інтересів» держав на основі перш за все економічного об'єднання, орієнтованого на вирішення практичних завдань і досягнення федеративної мети.

Реалізація цього плану розпочалася зі створення Паризьким договором 1951 р. Європейського об'єднання вугілля і сталі, яке розглядається як відправна точка формування майбутнього Європейського Союзу.

1.2. Основні етапи утворення європейських співтовариств

Перший етап

Перший етапі пов'язаний з прийняттям Договору про заснування Європейської спільноти вугілля і сталі (ЄСВС), котрий був підписаний в Парижі 18 квітня 1951 р. та набув чинності 23 липня 1952 р. Паризький договір було підписано між такими шістьма країнами як: Німеччина, Франція, Бельгія, Італія, Люксембург та Нідерланди. Даний Договір утворив перше європейське інтеграційне об'єднання і закрив принципові засади самої інтеграції. З нього починається формування європейського права.

Ідея створення такого співтовариства зародилася на тлі численних повосенних інтеграційних ініціатив котру, висунули французькі політичні діячі Жан Моне і Роберт Шуман. Суть ідеї полягала в об'єднанні вугільної та сталеливарної промисловості Німеччини та Франції, виглядала досить скромно і багатьом представлялася суто технічним заходом. Проект укладення угоди між Францією і Німеччиною з питань видобутку вугілля та виробництва сталі, який привів до створення першої з спільнот – Європейського об'єднання вугілля і сталі, отримав найменування «План Шумана-Моне». Цей план був викладений в відомій Декларації Міністра закордонних справ Франції Р. Шумана, яку він

виголосив у приміщенні МЗС Франції на набережній ріки Сена в Парижі (вул. Ке д'Орсе) 09 травня 1950 р. У зв'язку з цим 09 травня щорічно відзначається як День Європи. Рішення про запровадження Дня Європи прийнято у 1985 році на Саміті Ради ЄС у Мілані. У цей день проводяться присвячені пам'ятній даті різні культурні заходи: виставки, фестивалі, урочисті збори тощо.

Ж. Моне і Р. Шумана називають «батьками-засновниками» європейської інтеграції. У багатьох офіційних установах Європейського Союзу встановлені їхні бюсти та портрети. У Брюсселі на їхню честь названа станція метро – «Шуман», біля котрої знаходяться будівлі інститутів ЄС (Ради, Комісії, Європейського Парламенту та ін.).

Підписання договору ЄСВС стало початком докорінної трансформації Західної Європи, що призвела до створення Європейського Союзу, який довго визнавався найбільш успішним зразком інтеграційного утворення, що належали до вищих, у тому числі правових, досягнень європейської цивілізації.

Створення Європейської спільноти вугілля і сталі означало створення спільного ринку вугільної та сталеливарної промисловості. Однією з головних завдань ЄСВС також було припинення вікового протистояння Франції і Німеччини і встановлення контролю над стратегічними галузями промисловості (вугільної та сталеливарної). Третина всіх статей Договору присвячена питанням колективного управління сталеливарної та вугільної галузями промисловості – фінансів, виробництва, інвестицій, внутрішньогалузевим угодами і концентрації, регулювання умов конкуренції, заробітної плати і мобільності робочої сили, транспорту. ЄСВС було наділене правосуб'єктністю, статусом юридичної особи, також за ним визнали міжнародну правоздатність.

Для управління Об'єднанням створювалася система інститутів, основна схема якої була згодом сприйнята Європейським економічним співтовариством (ЄЕС). Вона включала Вищий керівний орган, Раду міністрів (Рада), Асамблею і Суд.

Центральне місце в системі інститутів ЄСВС зайняв Вищий керівний орган. Він повинен був забезпечувати реалізацію

цілей ЄСВС і вирішувати практичні завдання, пов'язані зі створенням спільного ринку вугілля і сталі. Вищий керівний орган мав наднаціональний характер, що було прямо вказано в Договорі. Він складався з дев'яти представників, що призначаються державами-членами на шість років за ознакою професійної компетентності. Після призначення члени Вищого керівного органу повинні були стати повністю незалежними від своїх держав. Їм було заборонено отримувати інструкції від національних урядів. Це був основний законодавчий орган ЄСВС: він брав обов'язкові за своєю юридичною силою акти і звертав їх до виконання.

Контроль над діяльністю ЄСВС здійснювала Рада міністрів, яка складалася з представників урядів держав – членів ЄСВС. Парламентська установа – Асамблея – мала незначні, дорадчо-консультативні повноваженнями. Водночас Асамблея була наділена одним, але досить вагомим правом – більшістю в дві третини голосів вона могла відправити всіх членів Вищого органу у відставку. Асамблея складалася з парламентаріїв країн – членів ЄСВС, делегованих національними законодавчими органами.

Так як повноваження і іншого міждержавного інституту – Ради були вельми обмеженими, баланс влади в ЄСВС змістився в бік наднаціонального Вищого керівного органу. Даною прерогативою як і раніше володіє нинішній наступник Асамблеї – Європейський Парламент по відношенню до органу, який змінив Верховний орган на Європейську Комісію.

Крім Вищого керівного органу наднаціональним за своєю природою входив в структуру Об'єднання Суд ЄСВС. Незважаючи на те, що судді призначалися державами – членами ЄСВС, вони при виконанні своїх обов'язків були повністю незалежні і керувалися в своїй діяльності приписами установчого договору і діючими нормативно-правовими актами.

На відміну від наступних установчих договорів спільнот, які були безстроковими, Договір про ЄСВС був підписаний строком на 50 років. У 2002 р термін його дії закінчився і ЄСВС припинило існувати. З цього приводу в доданому до Ніщцького договору Протоколі про фінансові наслідки закінчення терміну дії Договору про ЄСВС йдеться: «Всі активи і зобов'язання

ЄСВС станом на 23 липня 2002 року, починаючи з 24 липня 2002 року передаються Європейській Спільноті». З цього моменту всією проблематикою ЄСВС займалося Європейське співтовариство. Важливо запам'ятати, що з липня 2002 р. функціонували лише дві спільноти з трьох – Європейське економічне співтовариство і Євратом.

З набранням чинності 01 грудня 2009 р. Лісабонського договору Європейське економічне співтовариство перестало існувати. Євратом продовжує функціонувати.

На перший погляд Об'єднання ставило перед собою порівняно вузькі цілі, носило чисто функціональний характер, вирішувало спеціальний коло завдань і проблем, пов'язаних з розвитком сталеливарної та вугільної промисловості, створенням спільного ринку товарів і послуг в цій обмеженій сфері. Водночас ЄСВС було своєрідним експериментом, в ході якого проходили практичну перевірку найважливіші теоретичні побудови і вирішувалися завдання співвідношення наддержавного і міждержавного, можливості їх «співіснування», що зароджувався в інтеграційному праві. Заради досягнення поставлених цілей держави-члени пішли на радикальний крок – обмеження свого суверенітету, передачу окремих владних повноважень наднаціональним органам. Досвід, накопичений ЄСВС, надав безсумнівний вплив на подальший розвиток інтеграційних процесів в Європі.

Механізми інтеграції обкатувалися, і тим самим з'ясувалося, чи зможуть взагалі колективні інтереси Товариства бути пріоритетними над національними інтересами.

Другий етап

Другий етап – створення Римськими договорами двох нових спільнот: Європейського економічного співтовариства та Європейського співтовариства з атомної енергії.

Переконавшись на прикладі ЄСВС в реальності економічної інтеграції, її засновники дійшли висновку про необхідність розширення інтеграції на інші сфери економіки. В результаті 25 березня 1957 року у Римі було підписано ще два договори –

Договір про створення Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) і Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратом), які через місце їх підписання отримали назву Римських договорів. Набуття чинності 01 січня 1958 року вищевказаних двох Договорів ознаменувало початок нового етапу в розвитку інтеграційних процесів.

Всі три інтеграційні організації ЄСВС, ЄЕС і Євратом – на офіційних мовах в установчих договорах називалися однаково – спільноти (*community* – англ., *communaute* – фр.), то, аналогом на українській мові є термін – «об'єднання».

Слід зазначити, що в міжнародній практиці умовність термінології і розбіжність лексичних еквівалентів трапляється досить часто. До прикладу, український термін «міжнародне право» вважається аналогом англійського *international law* чи французького *droit international*.

Створення і розвиток європейських співтовариств здійснювалося на суворій юридичній основі – багатосторонніх міждержавних договорах, що стали первинними джерелами європейського права, яке представляло собою частину класичного міжнародного права. Цим пояснюється те, що до теперішнього часу у вітчизняній міжнародно-правовій літературі тематика європейських співтовариств і Європейського Союзу висвітлюється або як регіональне (субрегіональне) міжнародне право, або як частина права міжнародних організацій, або як частина міжнародного економічного права.

З 1957 по 1965 рр. три європейські співтовариства еволюціонували таким чином, що в решті решт їх основні інститути стали загальними. Кожна Спільнота була самостійною з юридичної точки зору організацією, окремим суб'єктом права і виступало стороною в міжнародних договорах, носієм конкретних прав і обов'язків, мало самостійний бюджет.

За угодою про деякі загальні органи Європейського економічного співтовариства і Євратом з моменту виникнення мали спільні з ЄСВС Суд і Асамблею. 08 квітня 1965 р. був підписаний Договір про злиття виконавчих органів трьох західноєвропейських об'єднань. Мета злиття – зробити західноєвропейський

інтеграційний механізм більш ефективним. З набранням чинності цього договору 01 червня 1967 р. єдина Комісія європейських співтовариств (КЕС) і єдина Рада європейських співтовариств (Рада) виконували свої функції для всіх трьох об'єднань.

Асамблея з 30 березня 1962 р. стала називатися Європейським Парламентом. Ситуація в плані міжнародного права створилася дуже незвичайна: кожна з трьох організацій мала власну правосуб'єктність, яка одночасно реалізовувалася загальними для цих міжнародних організацій основними органами. Згодом ідея створення єдиних органів для декількох міжнародних організацій була використана в процесі карибської інтеграції.

Формування європейських співтовариств і розвиток європейського права відбувалися одночасно. Чим далі йшов інтеграційний процес, тим активніше здійснювалося його правове впорядкування. Юридичною основою європейського будівництва були насамперед міжнародні установчі договори і нормативні правові акти спільнот.

Поява Євратому в 1960 р. призвела до об'єднання наявних і тих, що будувалися ядерних реакторів, також було створено об'єднані дослідні лабораторії. Пізніше був створений Спільний науково-дослідний центр, що займається проблемами безпеки атомних реакторів, радіаційного захисту та зберігання радіоактивних відходів.

З урахуванням питань, що виникли за час існування ЄСВС меж національних законів та заострення «чутливості» національних держав до його практичного застосування, розробники Римських договорів не стали поспішати і, не почали ще більше наполягати на наднаціональний розвиток західноєвропейської інтеграції. Будь-які натяки на політичну інтеграцію і перспективне впровадження «інтеграційних процесів» щодо створення європейської федерації в текстах Римських договорів були відсутні. Для творців західноєвропейської інтеграції основними завданнями стали поступовість, суворе дотримання першочерговості економічної інтеграції як можливої основи майбутньої політичної інтеграції.

Особливо велике значення мав Договір Європейського економічного співтовариства, в якому були сформульовані фундаментальні основи інтеграційного об'єднання, визначені умови і порядок функціонування Спільноти, закріплені найважливіші досягнення у сфері економічного, соціального і правового розвитку. Особливе місце зайняв Договір про ЄЕС і в формуванні європейського права. Якщо Договори про ЄСВС і Євратом містили положення, призначені для порівняно вузьких сфер співробітництва держав, то Римський договір про Договір Європейського економічного співтовариства, мав набагато ширше значення для держав – членів Співтовариств. Він заклав основи нового правопорядку, початок самостійної інтеграційної правової системи, що регулює як взаємини її суб'єктів всередині об'єднань, так і відносини спільнот із зовнішнім світом.

У цьому сенсі можна говорити, що навіть на сучасному етапі європейське право у своїй основі – це перш за все право Європейського економічного співтовариства (пізніше – Європейського співтовариства).

У Римському договорі про Європейський економічний простір, підкреслювалися його суто економічні інтереси. Фактично він був покровою концепцією економічної інтеграції. Було окреслено, що першим кроком на цьому шляху має стати створення Митного союзу, котрий сформований у середині 1968 р. Держави – члени ЄЕС домовилися про встановлення загального зовнішнього митного тарифу і передачі Спільноті повноважень на здійснення загальної (в інших джерелах – єдиної) торгової політики ЄЕС.

У цей період відбувається створення спільного ринку (свобода руху товарів, осіб та грошових активів), складаються і затверджуються основні принципи європейського права, починає функціонувати система судового контролю над його дотриманням і застосуванням норм. В ході даного другого етапу виробляються нормативні положення, що забезпечили створення і функціонування єдиної системи інститутів, юридично оформляється нова система фінансового забезпечення спільнот. В цей же період відбувається істотне збільшення числа членів європей-

ських спільнот, що, природно, тягне і розширення сфери застосування європейського права.

Для здійснення заходів, передбачених Римським договором, був встановлений перехідний період, до 15-ти років.

Римським договором була вдосконалена інституційна структура ЄЕС. Керівними інститутами Співтовариства стали Рада, Комісія європейських співтовариств (КЕС), що замінила Вищий керівний орган, Парламентська асамблея та Суд.

Додатково в рамках Співтовариства були створені Економічний і соціальний комітет, Європейський інвестиційний банк, а згодом і Рахункова палата.

Третій етап

Третій етап настав з підписанням в лютому 1986 р. Єдиного європейського акта (ЄЄА), який вступив в силу в 1987 р.

В кінці 1970-х – початку 1980-х рр. у громадській думці домінувало скептичне ставлення до інтеграції. Цей період західні журналісти охрестили епохою «євросклерозом». Ренесанс інтеграційної політики пов'язують з ім'ям відомого політичного діяча Франції Жака Делора, який очолив Комісію ЄС в липні 1984 р. Він вирішив оживити проект створення єдиного внутрішнього ринку, передбаченого Римським договором 1957 р.

Для здійснення проекту потрібно було змінити і доповнити правову базу інтеграційного будівництва.

Пропозиції Комісії про створення єдиного внутрішнього ринку були схвалені Європейською Радою і склали органічну частину прийнятого в 1986 р. Єдиного європейського акта. ЄЄА продовжив істотне розширення правової бази інтеграції, проклавши шлях до розробки і прийняття надалі Маастрихтського (1992) і Амстердамського (1997) договорів.

В результаті продовжилося розширення сфери діяльності європейських співтовариств, були внесені зміни в їх інституційну структуру і окреслені межі розвитку співробітництва держав-членів у сфері зовнішньої політики і безпеки. Єдиний європейський акт з'явився рішучим кроком до створення правової основи

для переходу на новий, більш високий рівень співробітництва держав та інституцій Європейського Союзу, а також було розпочато перехід від загального до єдиного внутрішнього ринку, що повинно було в перспективі підготувати створення економічного і валютного союзу.

Єдиний європейський акт фактично підняв завісу над інтеграційними процесами, та розширив свій вплив на такі нові галузі, такі як: валютна політика, допомога менш розвинутим державам і місцевим спільнотам, науково-технічний прогрес, охорона навколишнього середовища, а також координація зовнішньої політики держав-членів. Координація зовнішньої політики здійснювалася за допомогою Секретаріату політичного співробітництва, неофіційно діяв при апараті Комісії ЄС з 1970 р. Єдиний європейський акт також змінив правовий механізм прийняття рішень, розширивши сферу застосування принципу кваліфікованої більшості.

1.3. Договори при формуванні Європейського Союзу

Договір про Європейський Союз

27 лютого 1992 р. між державами-членами Європейського співтовариства був підписаний Договір про Європейський Союз (ЄС), який увійшов в дію 01 листопада 1993 р. За місцем підписання в Нідерландах у місті Маастрихт його називають також Маастрихтським договором.

Європейський Союз як нове утворення включав три види співпраці, які отримали у літературі і документах ЄС найменування трьох опор:

- перша, спільна соціально-економічна сфера;
- по-друге, спільна зовнішня політика і політика безпеки – зовнішньополітична сфера;
- по-третє, співробітництво у сфері юстиції і внутрішніх справ. Ця назва зустрічається до сьогодні, в тому числі і в офі-

ційних документах ЄС. Пізніше Амстердамським договором формулювання даної опори була змінено на «Співробітництво поліцій і судових органів в кримінально-правовій сфері».

Освіта Європейського Союзу з 1992 р. набуває змін у сфері європейського будівництва в цілому і європейського права зокрема.

Союз був заснований на базі європейських співтовариств, доповнених співпрацею у сфері зовнішньої політики, безпеки, а також юстиції та внутрішніх справ. Відповідно до Маастрихтського договору виникає система загальної зовнішньої політики і політики безпеки (Спільна), що замінила собою з початку 1970-х рр. механізм Європейського політичного співробітництва – ЄПС.

Спільна зовнішня політика і політика безпеки поширюється на всю сферу міжнародних відносин. Вона передбачає не тільки взаємні консультації, як це було в ЄПС, а й досягнення «спільних позицій» держав-членів, які пізніше будуть реалізовуватися через «спільні дії» та «спільні стратегії ЄС» щодо третіх країн і регіонів.

У порівнянні із своїми попередниками-співтовариствами, Європейський Союз відрізняє перш за все розширений характер його компетенції. З утворенням Європейського Союзу вона тепер не тільки поширюється на економічні та пов'язані з ними відносини, але і прагне охопити такі важливі сфери, як зовнішня політика та питання боротьби зі злочинністю. Таким чином, зі створенням Союзу в інтеграційному співробітництві держав-членів ЄС з'явилися нові галузі взаємодії, що мали міждержавний характер, вони помітно відрізнялися від спільного (комунітарного) характеру співпраці, що склалися раніше в рамках спільнот. У зв'язку з цим можна стверджувати, що система європейського права отримала подальший розвиток, в тому числі в напрямі міждержавного співробітництва.

Важливо підкреслити, що створення і еволюція Європейського Союзу зрештою до 1992 р. не означали зникнення або поглинання європейських співтовариств, як це часом помилково відзначається в деяких джерелах. Всі три європейські співтова-

риства до 2009 року, продовжували існувати як суб'єкти права та юридично самостійні інтеграційні об'єднання.

Потрібно відзначити, що в спеціальній літературі використовується також термін «Європейська спільнота» – застосовується щодо ЄЕС. Слід уточнити, що з моменту прийняття Маастрихтського договору 1992 р. ЄЕС було формально перейменовано в «Європейська спільнота», як би втративши центральний термін – «економічна». Оскільки компетенція «Європейського співтовариства» в 1992 році була розширена з відповідно до ст. 3 Договору про заснування Європейського співтовариства з одинадцяти до двадцяти пунктів повноважень. Зокрема, були додані дев'ять нових напрямів: реалізація європейського громадянства, візова політика, освіта, культура, охорона здоров'я, захист прав споживачів, створення транс'європейських мереж в області транспорту, телекомунікацій та енергетики, промисловість і співробітництво з метою сприяння розвитку.

Дві інших спільноти зберегли свої назви (ЄСВС та Євратом). Доречно нагадати, що Римські договори уклалися на необмежений термін. Лише Договір про ЄСВС 1951 році був створений на 50 років. Після закінчення його терміну в 2002 р. співтовариство ЄСВС було ліквідовано, а його компетенція, майно і активи перейшли до Європейського співтовариства.

Залишилися дві спільноти: власне Європейська спільнота і Євратом, для їх узагальнення використовується як термін «Європейське співтовариство» (менш точно), так і словосполучення «Європейські спільноти». Традиційно в фахових роботах по тематиці Європейського Союзу наводиться думка про те, що єдиним реальним об'єднуючим фактором колишніх трьох опор ЄС є єдина інституційна структура, котра повинна забезпечувати узгодженість діяльності Європейського Союзу з метою на досягнутий рівень інтеграції. Тобто, виходячи з наведеного, видається, що в межах кожної з опор, рішення мали приймати одні і ті ж інституції (Рада, Комісія, Європейським Парламентом, Судом, Рахунковою палатою відповідно до їх компетенції).

Проте це не так, якщо в межах першої опори були задіяні всі інститути, то в двох інших сферах рішення в основному

приймались Радою. Комісія грала допоміжну роль, а Парламент і Суд в цьому процесі майже не брали участь.

Також потрібно звернути увагу на те, що Європарламент, беручи участь у відповідних консультаціях, міг запроваджувати моральний, чинити політичний вплив на другу і третю опори. Більш того, деякі рішення, які приймалися в рамках другої опори (зовнішньої політики), могли на той час, здійснюватися організацією, яка не входить до складу Європейського Союзу, Західноєвропейським союзом, який вважається елементом європейської опори НАТО і спирається на натівські військові і матеріальні можливості.

Ці глибокі внутрішні суперечності не випадкові, оскільки при розробці Маастрихтського договору, автори, зіткнулися з двома якісно різними і багато в чому протилежними принципами: принципом наднаціонального інтеграційного будівництва і принципом міжурядового співробітництва суверенних держав.

Співпраця держав-членів ЄС у сфері зовнішньої політики, безпеки і оборони займає особливе місце в межах європейського інтеграційного процесу. Перед Європейським Союзом постало серйозне завдання створення адекватної інституційної структури як бази ефективної спільної зовнішньої політики і політики безпеки – спільної внутрішньої політики безпеки (далі – СВПВ). Вважається, що СВПВ, або друга опора ЄС, була відносно відстаючим напрямом інтеграції. СВПВ не забезпечувала реальної єдності держав-членів у всьому комплексі проблем зовнішньої політики і безпеки, була фрагментарною і недостатньо ефективною. Розвиток співробітництва у сфері СВПВ вимагало більш високої ступеня єдності європейських країн при виробленні зовнішньополітичних позицій, чого часом було важко досягти. У літературі посилаються на відомі розбіжності серед держав-членів НАТО з приводу війни в Іраку та Сирії.

Різними залишалися позиції щодо дій і ступеня участі в міжнародних коаліційних силах в Афганістані. Очевидно, що навіть сьогодні рано говорити про швидке просування ЄС до спільної, а тим більше єдиної політики в питаннях безпеки і оборони. Не слід забувати, що військово-політичне співробітництво

Заходу сконцентровано в НАТО, в якій лідируючі позиції займають США. Це звужує можливості розвитку європейської інтеграції та в оборонній сфері.

Європейський Союз зразка 1992 р. реалізовував взаємодію в системі європейської безпеки через інтеграцію Європейського Союзу і Західноєвропейського союзу (ЗЄС). Західноєвропейський союз (англ. *Western European Union*) – організація, створена на основі Брюсельського договору 1948 року про співпрацю в економічній, соціальній і культурній галузях та колективну самооборону. Європейський Союз перебував в пошуку правових і політичних умов для використання ЗЄС в рамках спільної безпечної політики, з метою створити потужний тандему ЄС та ЗЄС в міжнародній політиці та європейській безпеці і досягти мети створення спільної європейської оборонної політики і спільної оборони. Пошук правових умов мав мету – створення юридичної та інституційної бази, яка дозволила б Європейському Союзу спиратися на військовий потенціал ЗЄС.

Маастрихтським договором були усунені юридичні перешкоди для впровадження спільної зовнішньої політики і політики безпеки, включаючи питання «формування в кінцевому рахунку спільної оборонної політики, яка могла б бути перетворена згодом у спільну оборону». Відсутність власних інструментів військово-політичного співробітництва спонукало ЄС використовувати зростаючий потенціал ЗЄС. Військово-політична інтеграція була включена в контекст Маастрихтського процесу, а ЗЄС документально був визнаний складовою частиною розвитку Європейського Союзу. Сам ЗЄС в Декларації до Договору про ЄС ідентифікував себе як оборонний компонент Європейського Союзу, хоча зберігаючи статус незалежної організації. Однак юридичний механізм, який передбачає звернення Європейського Союзу до ЗЄС з метою здійснення дій Євросоюзу, що мають оборонне значення, конкретизований не був.

В кінці 1990-х рр. почалася військово-політична інтеграція Європейського Союзу. Зокрема, в 1999 р. Європейською Радою було прийнято рішення про розвиток спільної європейської політики у сфері безпеки і оборони (СЄПБО).

Включення до Договору про Європейський Союз положень, що відносяться до співпраці у сфері правосуддя і внутрішніх справ (третя опора), відбувалось через загостренням проблем, пов'язаних з імміграцією осіб з третіх держав до держав-членів Європейського Союзу, транспортування наркотиків та поширенням тероризму. Логіка створення єдиного ринку з ліквідацією внутрішніх кордонів і одночасним зміцненням зовнішніх кордонів вимагала координації відповідної політики держав-членів Європейського співтовариства.

У процесі підготовки до підписання Маастрихтського договору Комісія європейських співтовариств проаналізувала основні тенденції сучасних міграційних процесів, зміну суті імміграції, головні напрями політики західноєвропейських країн у даній сфері. Детально було обґрунтована необхідність спільних ініціатив в рамках ЄС для вирішення проблем регулювання імміграції та інтеграції легально проживають в країнах Співтовариства іммігрантів. В заявах Комісії було неодноразово висловлена вимога розробки загальних для ЄС правил політики імміграції. Комісія працювала над даною проблемою в тісному зв'язку з Європейським Парламентом. У 1992 р. парламентський Комітет з громадянських свобод, правосуддя та внутрішньої політики презентував доповідь, присвячену гармонізації в межах європейських держав законодавства з питань імміграції.

Побажання Європарламенту і Комісії були враховані в ході Міжурядової конференції, присвяченій підготовці Договору про Європейський Союз. У результаті Договору про Європейський Союз 1992 р. виділив внутрішні справи і правосуддя в третю опору. Під правовою співпрацею в Договорі розумілася взаємодія судових систем країн Союзу, а також взаємне визнання рішень судів.

У розділі VI «Положення про співробітництво у сфері юстиції та внутрішніх справ» були виділені деякі галузі співробітництва, які являли собою спільний інтерес для держав-членів ЄС і в яких вони взяли на себе певні зобов'язання. Це стосувалося надання політичного притулку, правил, що регулюють перетин особами зовнішніх кордонів, імміграційної політики, умов в'їзду

та пересування громадян третіх країн і т.п. В Амстердамської редакції Договору про Європейський Союз вони були перейменовані в «Положення про співробітництво поліції і судових органів в кримінально-правовій сфері». Перехід від міжурядового співробітництва, яке теоретично могло носити оборотний характер, до зобов'язання співпрацювати на постійній основі з'явився безумовним досягненням Маастрихтського договору. Договір містив положення про необхідність прийняття рішень в питаннях візової політики на загальноєвропейському, та на внутрішньодержавному рівні. Це, мабуть, була єдина сфера діяльності держав ЄС з третьої опори, яка повністю виявилася у сфері компетенції Співтовариства.

Слід також зазначити, що лише з введенням Маастрихтським договором інституту європейського громадянства, міграція населення в рамках ЄС перетворилася в дійсно вільне пересування осіб. Оскільки громадянин будь-якої з країн держав-членів ЄС, який проживає в іншій країні, перестав називатися мігрантом, а став громадянином Європейського Союзу. Цей статус, крім можливості безвізового пересування по території ЄС і проживання з правом роботи в будь-якому з держав Союзу, дав також право голосу на виборах до місцевих органів влади і до Європейського Парламенту, але не припускав участі у виборах до національних парламентів.

Маастрихтський договір, враховуючи, що Європейське економічне співтовариство переросло рамки чисто економічного співробітництва і перетворилося в більш широке за своїми завданнями об'єднання, змінив його найменування. Як вже зазначалося, воно стало називатися просто Європейською спільнотою. Варто нагадати, що з цього моменту Європейський Союз став включати два співтовариства: Європейська спільнота і Євратом.

У Маастрихтському договорі було сформульовано наступні основні завдання:

– створення економічного і валютного союзів (01 січня 1999 року нова валюта була офіційно введена в кредитно-грошовий обіг);

- формування загальної соціальної політики;
- створення Європейського економічного співтовариства в Європейське співтовариство з розширенням кола його компетенції;
- доповнення наднаціонального економічного інтеграційного будівництва співпрацею у сфері зовнішньої політики і безпеки (друга опора), а також в галузі юстиції та внутрішніх справ (третя опора);
- об'єднання всіх трьох опор в рамках Європейського Союзу.

Маастрихтський договір 1992 р. утворив на основі спільнот нову організацію – Європейський Союз.

Амстердамський договір 1997 р.

Прийнятий після Маастрихтського, Амстердамський договір, названий окремими закордонними дослідниками як «оновлений варіант Договору про Європейський Союз», передбачав ряд додаткових заходів, які спрямовувались на досягнення цілей Маастрихтського договору, в основному на демократизацію Європейського Союзу і наближення його інститутів до простих громадян.

Даний договір був підписаний 02 жовтня 1997 р. в Амстердамі і вступив в силу 01 травня 1999 р. (через місце свого підписання був названий Амстердамським договором). Амстердамський договір встановив обов'язок усіх держав-членів суворо дотримуватися і охороняти основні права людини. Інституції ЄС згідно з даним договором були зобов'язані вести боротьбу з порушеннями основних прав людини, подібними порушеннями. Постраждали від них громадяни мали право на юридичний захист з боку Суду ЄС.

У жовтні 1999 р. у місті Тампере (Фінляндія) відбувся позачерговий саміт Європейського Союзу. Ключовою метою саміту було підписання угоди про шляхи реалізації Амстердамського договору.

Зокрема, під час обговорення ідеї створення «Європейського простору свободи, безпеки та правосуддя» (далі – ЄПСБП) учасники саміту визнали необхідним поступове зближення правоохоронних систем держав-членів Союзу. Одна з основних цілей цього пункту полягала в тому, щоб населення країн ЄС мало можливість звертатися до суду в будь-якій державі Союзу на тих же умовах, що і в своїй країні, а злочинці втратили б можливість користуватися відмінностями і протиріччями в національних системах правосуддя.

Першим конкретним кроком на шляху до створення ЄПСБП є розробка принципів взаємного визнання державами-членами ЄС рішень національних судів.

Новелою, згідно Договору про ЄС, стало запровадження посади Високого представника з питань спільної зовнішньої політики і політиці безпеки. Він, зокрема, повинен був сприяти Раді у формулюванні, підготовці і реалізації політичних рішень. За повноваженням головуючого в Союзі він повинен був брати участь «у політичному діалозі з третьою стороною».

Маастрихтський і Амстердамський договори увібрали в себе всі досягнення європейської інтеграції за чотири попередніх десятиліть і створили юридичну базу для розвитку нового етапу. Амстердамським договором була розширена сфера дії права ЄС за рахунок врахування ряду областей законодавства держав-членів ЄС, які в минулому не входили у відання спільнот, отже, не регулювалися нормами права об'єднаних спільнот.

Ніщцький договір 2001 р.

Ніщцький договір, було укладеного напередодні розширення Європейського Союзу. Європейський Союз включав на момент підписання Ніщцького договору 15 держав-членів.

01 травня 2004 року в Союз вступили 10 нових держав 01 січня 2007 року додалися ще дві держави.

Прагнучи продовжити розпочатий Амстердамським договором процес підготовки інститутів Союзу до функціонування

в розширеному складі, держави-члени 11 грудня 2000 року схвалили Ніццький договір, який був підписаний 26 лютого 2001 року і вступив в силу 01 лютого 2003 року (після завершення його ратифікації в державами-учасницями). Його повна назва – «Ніццький договір, реформує ряд договорів, зокрема: Договір про Європейський Союз, Договори, що засновують Європейські співтовариства, і деякі пов'язані з ним акти».

Ніццький договір, так само як і його попередник – Амстердамський договір, не засновував нові організації. Його головне призначення, як зазначається в преамбулі, складалося в завершенні процесу підготовки інститутів Європейського Союзу до значного розширення його складу. За своїм змістом він також був комплекс поправок до установчих договорів європейських співтовариств і Європейського Союзу і був покликаний поглибити інтеграцію всередині Союзу і удосконалити її правові основи.

Ніццький договір був підписаний після завершення Міжурядової конференції, яка розпочала свою роботу лютого 2000 р. (Ніцца-Франція). Метою цієї конференції було розробити реформи і заходи по адаптації європейських інститутів у зв'язку з майбутнім вступом нових держав-членів.

Новий Договір відкрив шлях найбільшого розширення ЄС за всю історію його існування. На думку керівництва ЄС, включення нової великої групи країн до складу Союзу має остаточно привести до довгострокового миру, стабільності і розвитку у Західній Європі.

Ніццький договір є доволі не великий за обсягом документ, що складався з преамбули та 13 статей, які розділені на дві частини. У першій частині містяться постанови, які змінюють тексти Договору про Європейський Союз та договорів, що засновували європейські співтовариства по суті, в другій – переважно протоколи, декларації та постанови, що визначають безстроковий характер дії Договору, порядок його ратифікації і вступу в силу. До Договору був прикріплений ряд протоколів і декларацій. У останній його редакції (від 30.03.2010 р.) Ніццький договір суттєво збільшився в об'ємі, за рахунок консолідації договорів ЄС.

Ніццький договір виявився великим кроком у розвитку міжнародного інтеграційного і європейського права. Він юридично підготував розширення Європейського Союзу за рахунок держав Центральної та Східної Європи, а також середземноморських і балтійських країн – Угорщини, Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словаччини, Словенії, Чехії (спочатку 10 країн так званої першої хвилі). Пізніше настала черга Болгарії та Румунії, які стали членами ЄС 01 січня 2007 р.

Останньою країною, яка увійшла в ЄС була Хорватія у 2013 році.

Проте 31 січня 2020 року в 23:00 за Грінвічем (в 01:00 01 лютого за українським часом) Велика Британія офіційно перестала бути членом Європейського Союзу. Після 47 років членства у ЄС Британія ухвалила таке рішення: під час референдуму в червні 2016 року 52% британців проголосували BREXIT.

Ніццький договір містив положення про зміну з 2004 р. порядку функціонування всіх інституцій ЄС. Зокрема, Договором передбачалися зміни в складі Європейського Парламенту. Сьогодні число його членів відповідно до тексту Договору не повинно перевищувати та складається з 750 членів і одного головуючого. Останні вибори відбулись до Європарламенту 2019 року. Підвищувалася роль Європейського Парламенту в призначенні голови і членів Комісії. Договір, підвищуючи роль Парламенту, передбачав більш широке застосування процедури спільного прийняття рішень.

При її використанні нормативний правовий акт Союзу міг вступити в силу, тільки якщо він був схвалений в ідентичною редакцією Ради та Європейським Парламентом.

Голова Європейської комісії отримав додаткові повноваження. Найбільші держави-члени позбавлялися привілеїв мати двох представників в Комісії. Почав діяти принцип «від кожної держави один комісар». Відповідно, при 27 державах-членах цей інститут налічує 27 представників. Передбачалося, що в подальшому склад Комісії повинен скоротитися на третину і при її формуванні буде використовуватися принцип ротації. Однак цього не сталося.

Що стосується Ради (міністрів) ЄС, то з 01 листопада 2004 р. почав діяти новий порядок розподілу зважених голосів. За Ніщцькому договором також частіше почали застосовувати принцип прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів, що мало підвищити ефективність прийняття рішень даними інститутом.

За Ніщцьким договором значні зміни зазнав судовий механізм. Крім положень тексту Договору реформування Суду присвячений протокол, який додається до договору Протокол про Статут суду Європейських співтовариств.

Зокрема, суд першої інстанції, який в минулому розглядався швидше як допоміжний орган, набув статусу самостійного судового органу. Відбувся перерозподіл повноважень між судом ЄС і судом першої інстанції, причому останній був наділений новими повноваженнями. Так, він отримав право розглядати певну категорію справ в преюдиційному порядку. Було передбачено також створення спеціалізованих судових палат. У 2006 році почав функціонувати перший з них – Суд у справах цивільної служби, в компетенцію якого входить розгляд трудових (адміністративних) суперечок між європейськими цивільними службовцями (чиновниками апарату ЄС) і інститутами Союзу. Зміни були спрямовані на підвищення ефективності всього судового механізму ЄС.

Ніщцький договір, так само як і попередні установчі акти та розроблені на їх основі нормативно-правові акти, утворює те, що прийнято називати надбанням (спільними досягненнями) Європейського Союзу (*acquis communautaire*).

Ніщцький договір зразка 2001 року в якості додатку включав Декларацію № 23, в якій містився заклик до проведення широкої дискусії про майбутнє Європейського Союзу. Зокрема, повинні були бути отримані відповіді на питання про уточнення і про більш точне розмежування повноважень інститутів Європейського Союзу і держав-членів, про визначення статусу Хартії Європейського Союзу про основні права, спрощення текстів установчих договорів без зміни їхнього змісту, про ролі національних парламентів у європейській архітектурі.

Лісабонський договір 2007 р.

Лісабонський договір або Договір про реформування ЄС (офіційна назва – Лісабонський договір про внесення змін до Договору про Європейський Союз та Договору про заснування Європейського співтовариства) (англ. Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community) – новий основоположний договір ЄС, підписаний 13 грудня 2007 р., покликаний замінити собою Європейську конституцію, що не вступила у силу, і ввести зміни в попередні установчі договори для реформування інституційної структури, системи прийняття рішень і засад функціонування ЄС. Угода набрала чинності 01 грудня 2009 р., її затвердили всі 27 країн ЄС.

У спеціальній літературі в ході підготовки Лісабонський договір також іменувався новим базовим Договором, Договором про реформу. Вважається, що ідея підписати цей договір виникла замість Конституції ЄС, яка так і не ввійшла в законну силу через бойкот окремих держав-членів ЄС. Вважається, що підписання нового договору у формі змін і поправок до існуючих установчих актів належала Н. Саркозі і була ним висловлена в період, ще коли він був кандидатом в президенти Франції.

З прийняттям Лісабонського договору підготовка до найбільш масштабної реформи Європейського Союзу вступила у вирішальну стадію. Новий договір був прийнятий, як безстроковий установчий договір, що визначає основні напрями європейської інтеграції на довготривалий період.

Процес ратифікації нового договору проходив не просто. Були певні проблеми з цим в Польщі та Чехії. У червні 2008 р. переважна більшість ірландців на референдумі проголосували проти участі своєї країни в цьому Договорі. У жовтні 2009 р. на повторному референдумі ірландці все таки погодились на реформи і тим самим зняли останню перешкоду для його вступу в силу.

Зрозуміло, що в складі більшої кількості держав-членів важче приходиться до компромісу і, зокрема, складніше проводити

ратифікацію. Чим більше держав-членів, тим більший ризик невдачі.

Реформа ЄС назріла через збільшення кількості держав-членів.

Основними завданнями Лісабонського договору були:

• Реформування інституції ЄС та вдосконалення процесу прийняття рішень;

• Внесення змін до внутрішніх напрямів політики ЄС;

• Посилює демократії в ЄС;

• Посилення зовнішньополітичного вимір ЄС.

Лісабонський договір ліквідував Європейські співтовариства, а їх повноваження та структури були передані до ЄС.

Лісабонський договір вносить зміни до положень щодо складу таких інституційних органів ЄС, як: Європейський Парламент, Комітет Регіонів та Європейський економічний та соціальний комітет.

Відповідно до положень Договору, кількість членів парламенту не повинна перевищувати 751 депутата (включаючи Президента Європарламенту), а місця розподіляються за системою «пропорційності», де мінімальна кількість представників від держави 5, а максимальна 96. Щодо повноважень Європарламенту, їх було збільшено у сфері законодавчих та бюджетних функцій та було прирівняно до Ради ЄС.

Також, Лісабонський договір реформував процес прийняття рішень в Раді ЄС – стара система зваженого голосування була скасована, і було запроваджене нове визначення кваліфікованої більшості. Починаючи з 2014 року кваліфікованою більшістю вважається як мінімум 55% голосів членів Ради (щонайменше 15 країн), котрі представляють мінімум 65% населення Союзу. Блокувати процес прийняття рішення можуть чотири держави-члени ЄС, які представляють 35% населення ЄС.

Договір також запровадив дві нові посади в інституційній архітектурі ЄС: Президента Європейської Ради та Верховного представника ЄС.

Президента Європейської Ради, обирають глави держав та урядів кваліфікованою більшістю, обирають на 2,5 роки з мож-

ливістю переобрання. Отже, Європейська Рада перетворилась на інституцію ЄС, до цього відіграючи лише роль періодичного зібрання глав держав та урядів держав-членів.

Верховного представника ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, за погодженням з Президентом Європейської Ради, кваліфікованою більшістю обирає Європейська Рада.

Крім того, з метою вдосконалення функціонування ЄС, Договір скасував стару структуру опор ЄС (*pillar structure*) і запровадив нову систему розподілу повноважень між ЄС та державами-членами.

Лісабонський договір визначив розподіл компетенцій між ЄС та державами-членами. Відповідно, з'явилося три види компетенцій реформованого Європейського Союзу: виняткова компетенція; спільна компетенція; підтримуюча компетенція.

До сфери виняткової компетенції ЄС належать: Митний союз; впровадження правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика щодо держав-членів Єврозони; збереження морських біоресурсів відповідно до спільної політики в галузі риболовства; спільна торгівельна політика; укладання міжнародних договорів за певних умов.

У сферах спільної компетенції держави-члени можуть приймати юридично обов'язкові документи у разі, якщо ЄС не здійснює регулювання у даній сфері.

До сфери спільної компетенції належать: внутрішній ринок; соціальна політика; сільське господарство та риболовство; навколишнє середовище; захист споживача; транспорт; транс-європейські мережі; енергетика; зона свободи, безпеки та правосуддя; наука, технологічний розвиток, космос; гуманітарна допомога.

До підтримуючої компетенції ЄС держав-членів належать: охорона здоров'я; промисловість; культура; туризм; освіта, спорт; соціальний захист; адміністративне співробітництво.

Найбільш значні зміни відбулися щодо правового функціонування свободи, безпеки та правосуддя ЄС (*Area of freedom, security and justice*) – Лісабонський договір розширив повноваження ЄС у сферах: політичного притулку і захисту біженців та

переміщених осіб; прикордонного контролю, судового співробітництва у цивільних справах; співробітництва правоохоронних органів, судового співробітництва у кримінальних справах.

Лісабонський договір, договір чітко визначив повноваження ЄС у економічній, соціальній та енергетичній сферах.

Зокрема енергетична сфера стала частиною змішаної компетенції ЄС та держав-членів та підпадає під принцип субсидіарності, згідно з яким ЄС вдається до будь-яких заходів лише в тому разі, якщо вони ефективніші за відповідні заходи на національному, регіональному або місцевому рівнях.

ЄС набув повноважень вживати заходів в енергетичній сфері з метою: забезпечити функціонування енергетичного ринку; гарантувати безпеку енергопостачання; сприяти енергоефективності; сприяти розширенню взаємозв'язку енергомереж.

Лісабонським договором було визнано політичний вимір європейського громадянства, що заснований на прямій демократії, оскільки громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу у Європейському Парламенті. Також Лісабонським договором було запроваджене право на громадянську ініціативу, відповідно до якого громадяни ЄС можуть звернутись до Європейської комісії з пропозицією щодо політики ЄС. Така ініціатива повинна бути підписана щонайменше мільйоном громадян, які представляють чверть держав-членів ЄС.

Лісабонським договором було внесені зміни до Договору про ЄС, так відповідно до статті 49 якого будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, визначені у ст. 2 Договору про ЄС, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі. Європейському Парламенту та національним парламентам повідомляється про таку заявку. Держава, що подає заявку, надсилає її до Ради, що діє одностайно після проведення консультацій з Комісією та після отримання згоди Європейського Парламенту, який приймає рішення більшістю складу своїх членів. Умови прийнятності, що погоджені Європейською Радою, мають бути враховані. Умови приєднання та зумовлені ним зміни до Договорів, на яких заснований Європейський Союз,

є предметом угоди між державами-членами та державою, що подає заявку.

Ця угода подається на ратифікацію усіма державами, що є договірними сторонами, згідно з їхніми відповідними конституційними вимогами. Таким чином, статтею 49 ДЕС прямо передбачено лише два критерії членства в Союзі. Так, держава, що претендує на членство, повинна бути європейською та поважати і дотримуватися цінностей, на яких ґрунтується ЄС (ст. 2 ДЕС). Згідно зі ст. 49 Європейська Рада може розширювати або додавати нові умови членства.

Набуття членства в ЄС за Лісабонським договором реалізується через так звані «Копенгагенські критерії членства», що були ухвалені Європейською Радою в Копенгагені у червні 1993 р. для держав-кандидатів з Центральної та Східної Європи: стабільність інституцій, що гарантують демократію, верховенство права, права людини та повагу і захист меншин (політичний критерій); наявність діючої ринкової економіки, а також здатність протистояти конкурентному тиску й ринковим силам у межах ЄС (економічний критерій); спроможність взяти зобов'язання щодо членства, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу (правовий критерій).

Лісабонський договір можна розуміти як інструмент інституційної рівноваги між великими й малими державами-членами, наднаціональними й міжурядовими чинниками, що об'єктивно надає змогу розширеному Європейському Союзу функціонувати більш узгоджено та ефективно у межах реалізації спільної політики і на міжнародній арені.

Все упорядковано так, щоб держави, які бажають у подальшому поглиблювати інтеграцію у межах Європейського Союзу, не були зв'язані обмеженнями, що накладалися б іншими державами-членами, які не бажають йти таким шляхом. Лісабонський договір відкриває перспективи для побудови багатовекторного Європейського Союзу. Після проходження усіх перехідних періодів, ЄС став більш міцним, упорядкованим та раціональним інтеграційним об'єднанням, у той самий час складнішим, гнучкішим і багатовекторним. Але навіть незважаючи на такі зміни,

Європейський Союз не стане супердержавою, законодавчі акти й надалі називатимуться не законами, а регламентами та директивами. Лісабонський договір підтвердив, що й надалі далеко не всі питання вирішуватимуться на рівні інституцій ЄС, розподіляючи компетенції між центральними та національними органами влади. Таким чином цей документ став компромісом для прихильників і критиків реформи.

1.4. Основні символи Європейського Союзу

Прапор Європейського Союзу

Історія створення прапору починається у 1955 р. Тоді Європейський Союз існував лише у вигляді Європейського об'єднання вугілля та сталі, до якого входило шість країн. Однак існувала окрема організація з ширшим представництвом – Рада Європи. Вона була заснована раніше (1949 р.) для захисту прав людини та пропагування європейської культури. У той час Рада Європи підбирала собі емблему. Після активних обговорень було прийнято нинішній, варіант прапора – коло з 12 золотих зірочок на синьому фоні як символ єдності і солідарності народів Європи. Кількість зірочок є незмінною і не має нічого спільного до кількості країн-членів організації. В різних традиціях число 12 є символічним числом й означає абсолютну досконалість. Це також і кількість місяців у році, і кількість цифр на циферблаті годинника. Коло є ще й символом єдності, повноти.

Європейський прапор, який втілює ідею об'єднання народів Європи, залишається незмінним, не зважаючи на розширення ЄС. Пізніше Рада Європи закликала інші європейські установи прийняти цей прапор. У 1983 р. його затвердив Європарламент. Усі європейські інституції використовують його як офіційний символ з початку 1986 р. Європейський прапор – це єдина емб-

лема Європейської Комісії, виконавчого органу ЄС. Інші європейські установи та органи додають до прапора свою власну емблему.

Європейський гімн

У широкому значенні – це гімн не лише Євросоюзу, але й усієї Європи. Музика гімну взята з Дев'ятої симфонії, яку Людвіг ван Бетховен написав у 1823 р. У фінальній частині своєї симфонії Бетховен поклав на музику «Оду до радості», написану у 1785 р. Фрідріхом фон Шиллером. У цьому вірші знайшла відгук ідея братання народів, що «всі люди стануть братами».

У 1972 р. Рада Європи, яка розробила дизайн європейського прапора, схвалила «Оди до радості» як свій гімн. Відомому диригенту Герберту фон Караяну було доручено написати три інструментальні аранжування – із соло для фортепіано, для духових інструментів і для симфонічного оркестру. Без слів, універсальною мовою музики, гімн виражає ідеали свободи, миру та солідарності, на яких тримається Європа.

У 1985 р. гімн було схвалено президентами та главами урядів країн ЄС як офіційний гімн Європейського Союзу. Цей гімн не має на меті замінити існуючі національні гімни країн ЄС. Гімн ЄС – це утвердження спільних цінностей та їх єднання в усьому розмаїтті національних відмінностей.

Європейська валюта (Євро €)

Одне з найвражаючих свідчень успіху європейської інтеграції, творення Європейської єдності – відхід у минуле італійської ліри, німецької марки, португальського ескудо, французького франка, австрійського шилінга. У 1992 р. було прийнято рішення створити в рамках ЄС Економічно-валютний союз (ЕВС) і запровадити єдину європейську валютну одиницю. Управління нею мав здійснювати Європейський центральний банк, заснований у червні 1998 р. у Франкфурті.

Єдина європейська валюта «євро» – стала реальністю 01 січня 2002 р., коли банкноти та монети євро замінили національні валюти у 12 з 15 тоді країн ЄС (Бельгії, Німеччині, Греції, Іспанії, Франції, Ірландії, Італії, Люксембурзі, Нідерландах, Австрії, Португалії та Фінляндії). 01 січня 2007 р. до «зони євро» приєдналась Словенія, а з січня 2008 р. Кіпр та Мальта. Велика Британія та Данія вирішили поки що відмовитись від введення євро на своїй території, а Швеція не змогла виконати необхідних критеріїв введення євро, встановлених Маастрихтським договором. Решта 9 держав, які приєдналися до ЄС у 2004–2007 роках, поки що не змогли виконати всіх необхідних критеріїв «зони євро».

Європейська валюта має велике значення і за межами євро-простору. В цілому 40 країн користуються євро або залежною від нього валютою. В Косово і Чорногорії євро є навіть законним платіжним засобом. Доля євро на міжнародних фінансових ринках становить від 30 до 40% (доля долара США від 50 до 60%). Таким чином, євро є другою по значенню валютою в світі, оскільки за сукупним обсягом валового внутрішнього продукту держави єврозони поступаються лише США. Американська економіка становить близько третини світової, а на країни єврозони припадає лише п'ята частина.

Всі євробанкноти єдині, їх випускає тільки Європейський центральний банк. Карбування ж монет було покладено на національні банки окремих країн Союзу. І хоча будь-яка з цих монет є законним платіжним засобом по всій «зоні євро», дизайн їх відрізняється. Власне «решка» однакова для всіх євромонет, а ось «орел» – різний. Кожна країна має право розмістити на одному боці «своїх» євромонет те, що забажає. Маючи євро, люди можуть подорожувати і робити покупки в багатьох країнах Союзу без необхідності міняти гроші, безпосередньо порівнювати ціни.

Конституція Європейського Союзу

17–18 червня 2004 р. на саміті ЄС у Брюсселі було схвалено текст Конституції Європейського Союзу. 29 жовтня 2004 р.

глави держав та урядів 25 держав-членів ЄС та держав-кандидатів (Румунія, Болгарія та Туреччина) підписали текст «Угоди про Конституцію Європи». Відповідно до своїх положень, Угода набуває чинності у встановлений термін після ратифікації всіма державами-членами ЄС. На початок 2007 р. ратифікацію Конституційного Договору здійснили 16 держав-членів ЄС: Австрія, Бельгія, Греція, Естонія, Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Німеччина, Словаччина, Словенія, Фінляндія та Угорщина. Водночас ратифікаційні референдуми у Франції (29 травня 2005 р.) та Нідерландах (01 червня 2005 р.) мали негативний результат. 35% громадян опитаних із Великої Британії, Німеччини, Іспанії, Італії та Франції вважають, що ухвалення загальноєвропейської Конституції позитивно вплине на життя в їхній країні. А 27% впевнені, що цей вплив буде скоріше негативним. Найбільше негативних відгуків про перспективи ухвалення Конституції ЄС висловили жителі Великої Британії – 48%.

Обов'язковим елементом для держав, які є членами Європейського Союзу, є Шенгенська угода про кордони, підписана згідно з умовами Амстердамського договору від жовтня 1997 р. Підписання Амстердамського договору надає гарантії того, що розширення ЄС не послабить захищеність Союзу від імпорту товарів за демпінговими цінами, нелегальної міграції та організованої злочинності та буде сприяти вільному (безвізовому) пересуванню громадян в межах Шенгенської зони (Шенген – містечко в Люксембурзі).

Контрольні питання:

1. Які установчі договори ЄС Ви знаєте, коли і ким були підписані?
2. Які держави заснували Європейську спільноту з вугілля та сталі?
3. Яка офіційна дата створення Європейського Союзу.
4. Які новели вніс Ніццький договір для розширення ЄС ?

5. Які новели Лісабонського договору у сфері регулювання діяльності інститутів ЄС?

6. Яка держава і коли вийшла з ЄС.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Амстердамський Договір 02.10.1997 р. URL: <https://web.archive.org/web/20120829111957/http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

2. Договір про Європейське Співтовариство з атомної енергії від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_027

3. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029

4. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017

5. Лісабонський договір 13.12.2007 р. URL: <http://eulaw.eu/treaties/lisbon>

6. Ніщський договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними [...] від 26.02.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261

Додаткова література

1. Дахно І. І. Право Європейського Союзу: навч. посібник. Київ: Центр учб. літ., 2018. 415 с.

2. Завгородня В. М. Поняття європейського та адміністративного простору та концептуалізація його стандартів у первинному праві Європейського Союзу. *Правовий вісник Української академії банківської справи*. 2015. № 1. С. 91–95.

3. Комарова Т. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях): навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 178 с.

4. Інституційне право Європейського Союзу. навч. посібник / В. І. Муравйов, О. М. Шпакович, О. М. Лисенко, О. В. Святун. Київ: Ін Юре, 2015. 312 с.
5. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова. Вид. сьоме, змінене і доповнене. Київ : Вид-о «Істина», 2017. 236 с.
6. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В. І. Муравйова. Київ: Юрінком Інтер, 2015. 312 с.
7. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. Р. А. Петрова. Київ: Істина, 2017. 384 с.
8. Смирнова К. Екстериторіальна дія права Європейського Союзу: досвід для України. *Право України*. 2014. № 4. С. 153–160.
9. Янковський С. А. Інститут громадянства Європейського Союзу та тенденції його розвитку: автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юрид. наук: 12.00.11. К., 2014. 20 с.
10. Право Європейського Союзу: нормат. матеріали / упоряд.: І. В. Яковюк, Т. М. Анакіна, Т. В. Комарова, О. Я. Трагнюк; за ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 500 с.

Розділ 2

ДЖЕРЕЛА ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

2.1. Поняття джерел права Європейського Союзу

Право Європейського Союзу (*European Union law*) є специфічним правопорядком, що склалася на стику міжнародного права і внутрішньодержавного права держав-членів Європейського Союзу, що володіє самостійними джерелами і принципами. Автономність Права Європейського Союзу підтверджується рішеннями Суду Європейського Союзу.

Термін «право Європейського Союзу» почав вживатися з початку з появою Європейського Союзу, до цього право ЄС позначалося як «право Європейських співтовариств» чи «право Європейського співтовариства», хоча останні поняття не рівнозначні поняттю «право Європейського Союзу».

У середині Європейського Союзу була створена автономна система регулювання суспільних відносин, котра відрізняється від класичних систем національного та міжнародного права. Багаторівнева структура цього інтеграційного об'єднання обумовила гнучкість і різноманітність способів формування правових норм, а також засобів їх вираження та фіксації, тобто джерел права.

Після набрання чинності Лісабонським Договором 01 грудня 2009 р. правова система ЄС була значно спрощена. Замість три опорної структури, що охоплювала Співтовариство, Співро-

бітництво в то галузі закордонних справ і безпеки та Співтовариства з юстиції та поліції в кримінальних справах, була створена одно опірна. Право ЄС є повністю інтегрованим у правові системи держав-членів ЄС. Здебільшого норми права ЄС мають пряму дію та верховенство над національним законодавством держав-членів. Суб'єктами права ЄС, крім держав-членів ЄС та інститутів ЄС, також є фізичні та юридичні особи.

Складовою частиною правової системи ЄС стали його спільні цінності. Оскільки для ЄС спільні цінності, мають ключове значення для забезпечення функціонування ЄС як правової спільноти, котрі є не лише загальним орієнтиром для його діяльності, а у першу чергу упорядковують поведінку ЄС як суб'єкта права в цілому та держав-членів ЄС.

Цінності ЄС змістовно розкрито у ст. 2 та ст. 3 Договору про ЄС, ст. 6 Договору про ЄС та у окремих положеннях установчих договорів ЄС, що дало можливість їх систематизувати в законодавчій площині, що супроводжувало ідею європейської інтеграції протягом усього часу через: мир, ринкову економіку; фундаментальні цінності, що унормовують діяльність ЄС як правової спільноти і охоплюють дотримання принципів демократії, верховенства права і поваги прав людини.

Ключові цінності ЄС, закріплені у ст. 3 (колишня стаття 2) ДЕС:

- повага до прав людини, свободи, демократії, рівноправності, правової держави і дотримання прав людини включаючи права осіб що належать до національних меншин;
- загальний мир між своїми народами;
- свобода, безпека та гарантії правосуддя;
- безперешкодний рух громадян в середині ЄС.

Також ЄС у своїй внутрішній та зовнішній політиці ЄС утверджує власні спільні цінності, надаючи їм правовий характер та нормативний зміст.

Правова природа Європейського Союзу як утворення *sui generis* позначилася на системі його джерел. Відтак система джерел права ЄС суттєво відрізняється від національного та міжнародного права. Зокрема, в міжнародному праві відсутні вичерп-

ний перелік джерел та їх ієрархія; це право слабо структуроване. Натомість праву ЄС притаманні відносна вичерпність переліку джерел, ієрархічність джерел, тому, як наслідок, це право є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Окрім того, на відміну від внутрішнього права традиційної міжнародної організації, основним призначенням якого є регулювання внутрішнього функціонування цієї організації, право ЄС покликано забезпечувати розвиток інтеграційних процесів між державами-членами. Своєрідний порядок нормотворчості, в якому активна роль належить судам ЄС, також значно відрізняє право ЄС від права інших сучасних міжнародних міждержавних організацій.

Найбільш поширене розуміння європейського права у широкому і вузькому значеннях. Під європейським правом у широкому значенні розуміється, як правило, правове регулювання відносин в Європі, які охоплюють організацію та діяльність практично усіх європейських міжнародних організацій, усю сукупність економічних, соціальних, політичних, наукових та культурних відносин. Отже, мова, йде про те, що регіональне право, і є по суті міжнародним правом. Європейське право у вузькому значенні – це право європейських співтовариств, доповнене певною мірою правовим регулюванням усього Європейського Союзу. Таке право вже багато в чому відійшло від міжнародного права і являє собою особливий правовий феномен.

Джерела права ЄС можна класифікувати за багатьма критеріями:

- 1) за способом утворення:
 - первинні (основні);
 - вторинні (похідні).

Первинні джерела охоплюють акти, укладені безпосередньо державами-членами та Європейським Союзом як установчою владою вказаного інтеграційного утворення. Вони мають вищу юридичну силу і їх юридична чинність не може оспоруватися у Суді ЄС.

Вторинні джерела приймаються інституціями ЄС на підставі первинних і, відповідно, повинні їм відповідати.

У свою чергу вторинні джерела за процедурою прийняття поділяються на:

- законодавчі;
- не законодавчі.

При цьому необхідно враховувати те, що поняття «законодавство» в ЄС дещо відрізняється від українського еквівалента. Зокрема, залежно від суб'єктів (інституцій), що ухвалюють акт, юридичної сили акту, процедури прийняття, правові акти Союзу поділяються на дві категорії: законодавчі та не законодавчі акти. Так, акт є законодавчим, якщо:

а) за юридичною формою ухвалений як регламент, директива або рішення, що має юридично обов'язкову силу (рекомендації та висновки юридично обов'язкової сили не мають, відтак не є законодавчими актами);

б) прийнятий відповідними суб'єктами (інституціями): Європейським Парламентом або Радою (якщо, приміром, акт ухвалено під назвою «регламент» іншою інституцією (ЄЦБ, Європейською комісією), то він не буде вважатися законодавчим актом);

в) прийнятий з дотриманням законодавчої процедури (звичайної або спеціальної) (ст. 289 ДФЄС).

Поділ джерел права ЄС на первинні та вторинні є досить умовним, оскільки може бути застосованим не до всіх джерел права ЄС. Зокрема, інші джерела (прецеденти судових органів ЄС) водночас можуть відноситися і до первинних джерел, так і до вторинних.

2) за юридичною силою:

а) обов'язкові (у порядку ієрархічності):

– установчі договори ЄС, договори про внесення змін до цих договорів, Хартія про основоположні права ЄС та договори про приєднання нових держав-членів;

– міжнародні договори ЄС (як виняток міжнародні договори держав-членів);

– нормативно-правові акти, ухвалені інституціями ЄС (регламенти, директиви, рішення тощо);

б) рекомендаційні:

- висновки, правові позиції, загальні орієнтири тощо.

3) за сферою дії:

- внутрішні (діють виключно в межах правопорядку ЄС (установчі договори, акти інституцій ЄС, прецеденти судових органів ЄС);

- зовнішні (діють як у межах правопорядку ЄС, так і поза ним (міжнародні договори ЄС, змішані угоди, як виняток договори держав-членів ЄС, інші норми міжнародного права).

4) за суб'єктом прийняття (відповідно відрізняються процедурою прийняття):

- джерела, що приймаються ЄС як суб'єктом права (міжнародні угоди ЄС);

- джерела, що приймаються державами-членами (установчі договори ЄС);

- акти Ради ЄС, Парламенту ЄС тощо.

5) за формою зовнішнього виразу:

- писані (договори про приєднання нових держав-членів; міжнародні договори ЄС; нормативно-правові акти, ухвалені інституціями ЄС);

- неписані (основні принципи права ЄС та прецеденти судових органів ЄС).

Отже, можемо визначити, що джерелами права Європейського Союзу можна вважати усі форми зовнішнього вираження норм права, що прямо або опосередковано породжують юридичні зобов'язання та впливають на поведінку суб'єктів права ЄС.

Складна правова природа Євросоюзу обумовлює гнучкість і різноманітність способів формування правових норм, а також засобів їх вираження та фіксації у формі джерел права. Підтвердженням цього можна вважати широке використання у правовому полі ЄС специфічних нормативно-правових актів, а також актів неюридичного характеру та інших джерел, які не властиві як національним правовим системам, так і міжнародно-правовій системі. Джерела права ЄС беруть свій початок із національних правових систем держав-членів та міжнародного публічного права.

Слід підкреслити унікальність системи права Європейського Союзу, його джерел і значну відмінність джерел права Європейського Союзу від джерел міжнародного публічного права. Незважаючи на міжнародно-правові корені цієї організації, подальший розвиток права Європейського Союзу в особливу, автономну систему наклав відбиток і на джерела права, обумовивши їх специфіку.

2.2. Первинне право і вторинне право Європейського Союзу

Первинне право

У межах Європейського Союзу була створена особлива система регулювання суспільних відносин, котра суттєво відрізняється від класичних систем національного та міжнародного права. Гетерогенність і багаторівнева структура цього інтеграційного об'єднання обумовила гнучкість і різноманітність способів формування правових норм, а також засобів їх вираження та фіксації, тобто джерел права.

Джерела первинного права розробляються і приймаються спільно державами-членами ЄС і тому за формою належать до міжнародних договорів.

Джерелами первинного права ЄС в першу чергу, виступають, його установчі договори, що були консолідовані на основі ДЄС та ДФЄС. Це Маастрихтський договір, Амстердамський договір, Ніщський договір Лісабонський договір.

Також до установчих них належать договори, коті були переглянуті: Договір про Європейське співтовариство вугілля та сталі; Договір про заснування Європейського економічного співтовариства; (Договір про ЄС), Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 року (Договір про Євратом).

До первинних джерел належать і договори про вступ держав-членів до ЄС: Бельгія, Болгарія, Греція, Данія, Естонія,

Ірландія Іспанія, Італія, Кіпр, Латвія, Литва, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Німеччина, Польща, Португалія, Румунія, Словаччина, Словенія, Угорщина, Фінляндія, Франція, Хорватія, Чехія, Швеція.

Дані документи встановлюють основи правопорядку ЄС.

Ще одним джерелом первинного права ЄС є його міжнародні договори ЄС, що пов'язано з роллю співтовариства на міжнародній арені. У такий спосіб співтовариство може укласти міжнародні договори та угоди з країнами, які не входять до його складу, а також з іншими міжнародними організаціями.

Ці угоди охоплюють велике коло відносин – від співробітництва у сфері торгівлі, промисловості, технічної та наукової кооперації до торгових угод щодо окремих товарів. Разом зі зростанням економічної могутності та торгової активності держав-членів ЄС протягом останніх років суттєво зросла кількість міжнародних договорів, укладених співтовариством з країнами, які не входять до складу цієї організації.

Можна виділити два основних види міжнародних договорів між Європейським Союзом і країнами, які не входять до його складу.

Угоди про асоціацію закріплюють особливий вид відносин між ЄС і іншими країнами, які не обмежуються лише торгівлею і включають також тісне економічне співробітництво та фінансову допомогу.

Існує два різних види угод про асоціацію: по-перше, це угоди, які запроваджують особливі зв'язки між окремими країнами-учасницями ЄС і країнами, які не входять до його складу; по-друге, це угоди, метою яких є підготовка до вступу до ЄС або створення Митного союзу. Основною причиною укладення угод про асоціацію першого типу можна назвати існування тісних економічних, історичних і політичних зв'язків між державами-членами ЄС та іншими державами, як, наприклад, зв'язки між Францією, Італією та їхніми колишніми колоніями. Впровадження в межах співтовариства єдиної системи тарифів без пільг, могло ускладнити розвиток торговельних відносин з такими країнами. З огляду на це було укладено спеціальні угоди,

покликані обмежити дію деяких положень про вільну торгівлю у відношенні до таких країн.

Асоціація може також відіграти роль підготовчого етапу до вступу в ЄС. Вона може слугувати попередньою стадією процесу приєднання, протягом якої країна, що виявила бажання влитися до складу ЄС, може працювати над перетворенням власної економіки відповідно до стандартів співтовариства. На такому шляху стоїть і Україна з якою в 2014 році було підписано «Угоду про асоціацію».

Іншим прикладом угод про асоціацію, метою яких було створення митного союзу з Мальтою в 1971 році та Кіпром у 1973 році. Подібна стратегія ЄС мала місце й у відносинах з країнами Центральної та Східної Європи. «Європейські угоди», укладені з Польщею, Угорщиною, Чеською Республікою, Словаччиною, Болгарією та Румунією, мали на меті здобуття цими країнами членства в ЄС у майбутньому. Завданням таких угод є допомога таким країнам у створенні необхідних передумов для здобуття членства в Союзі.

Вторинне право

ЄС стосується в основному компетенції таких органів Ради ЄС та Єврокомісії, що відповідно до статті 288 Договору про функціонування ЄС можуть видавати такі нормативно-правові акти: складають регламенти, директиви, рішення, рекомендації. Необхідно підкреслити, що між цими трьома видами актів вторинного права ЄС відсутній загальний ієрархічний зв'язок. Тобто регламенти не є ієрархічно вищими за директиви, або рішення не стоять на нижчому за директиви рівні. Хоча кожен вид актів вторинного права докладно розглядається в наступних розділах Рекомендацій, на цьому етапі варто коротко нагадати читачам про їхню правову природу.

Норми вторинного права ЄС, вироблені на основі первинного, створюються автономно і приймаються інститутами Європейського Союзу. Вони діють і застосовуються в рамках Союзу відповідно до його цілей і принципів і в межах юрисдикції ЄС.

Саме норми вторинного права забезпечують реальне функціонування інститутів Європейського Союзу, досягнення цілей і рішення задач, що постають перед ними. Інакше кажучи, вторинне право – це продукт життєдіяльності самого ЄС, результат правотворчості інститутів Союзу, створених на основі установчих договорів. Межі й умови цієї життєдіяльності визначені установчими актами. Відповідно до першого абзацу Договору про ЄС Співтовариство діє в межах юрисдикції, який воно наділено, і з метою, що визначені даним Договором. Вторинне право включає основний масив норм європейського права. Головні відмінні риси їхнього правового режиму – верховенство стосовно національних правових установлень, пряма дія, інтегрованість у національне право і забезпеченість юрисдикційним захистом.

Право, створене органами ЄС на виконання повноважень, наданих установчими договорами, називають вторинним законодавством. Його вважають другим найбільшим за обсягом джерелом права ЄС. До цієї категорії входить велика кількість законодавчих актів, різних за типом, порядком дії та прийняття. При заснуванні співтовариства головним завданням у сфері законотворення було визначення того, які форми матимуть законодавчі акти ЄС, яку сферу дії вони охоплюватимуть та який ефект справлятимуть. Органи співтовариства були покликані встановити однакові економічні, соціальні та екологічні умови життя в різних країнах-членах ЄС і зробити це в найбільш ефективний спосіб, аби впровадження їх рішень не залежало від волі країн-членів. Передбачалося, що для всіх жителів країн-учасниць ЄС повинні бути створені найкращі з можливих умови життя, але за цього право ЄС не повинно втручатися в національну систему права більше, ніж це необхідно.

Отже, законодавча система співтовариства базується на такому принципі: якщо в усіх країнах-учасницях ЄС мають бути вжиті однакові навіть у деталях заходи, то національні правові механізми повинні бути замінені законодавством ЄС; проте якщо це не є необхідним, то в рамках національної правової системи країн-учасниць мають бути створені належні правові механізми. Засновуючись на цьому принципі, співтовариством було розроб-

лено велику кількість правових механізмів для того, щоб забезпечити їх спільне з національними правовими системами функціонування при виконанні різноманітних завдань. По-перше, найбільш радикальним механізмом є заміна національних правил нормами ЄС. По-друге, існують такі норми співтовариства, які впливають на правові системи країн-учасниць лише опосередковано. По-третє, можуть уживатися заходи, котрі впливають лише на певну (визначену або невизначену) кількість адресатів з огляду на необхідність урегулювання конкретної ситуації. І нарешті, передбачено також існування таких правових актів, які не мають зобов'язальної сили ні для країн-учасниць, ані для їх громадян. Нормативні акти ЄС з врахуванням спрямування (тобто того, для кого вони призначені) та сили дії правових інструментів можна класифікувати таким чином:

Регламенти (англ. *regulations*), відповідно статті 288 ДФЄС є джерелом вторинного права ЄС. Є правовим інструментом Ради ЄС та Європейської Комісії, що здатні безпосередньо впливати на національне законодавство держав-членів. Володіють такими особливостями:

по-перше, вони діють для всіх країн-учасниць;

по-друге, не потребують імплементації в національне законодавство і вважаються його безпосередньою складовою з моменту набуття чинності;

по-третє вони є прямим джерелом обов'язків;

по-четверте, вони визначають мету і засоби її досягнення.

Всі пункти правил регламентів є обов'язковими для виконання, а відтак будь-яке неповне або вибіркове застосування їх виключається. Регламенти мають визначальне значення в системі законодавства ЄС.

Також вони стосуються систем або структур, а не окремих осіб чи певних організацій. Регламенти застосовуються прямо в кожній державі-учасниці. Перенесення їх до національного законодавства відбувається автоматично. Регламенти набирають чинності одночасно й однаково в усіх державах-учасниках. У кожному регламенті визначається дата початку їх застосування, вони вступають у силу лише за умови їх обов'язкового опуб-

лікування в «Офіційному бюлетені ЄС». Більша частина регламентів ЄС стосуються спільної аграрної політики, але також значною мірою і законодавства про конкуренцію.

Директиви відповідно до статті 288 договору про функціонування ЄС зобов'язують досягати наміченого результату кожну державу-учасницю, якій вони адресовані, залишаючи за нею вибір і засобів досягнення цього завдання за національними владними структурами.

Володіють такими особливостями:

по-перше, мають обов'язкову силу стосовно мети, що має бути досягнена;

по-друге, завжди вимагають транспозиції до національного законодавства;

по-третє національне законодавство є джерелом прав та обов'язків.

З юридичної точки зору, директиви не мають загальної дії, але на практиці (за певними винятками) вони застосовуються у відношенні до сукупності держав-учасниць. Характер їх виконання варіюється в різних країнах-членах, оскільки директива передбачає обов'язковість результату, а засоби його досягнення держави визначають на свій розсуд. На практиці директиви відрізняються високою точністю, і тому держави-учасниці мають дуже обмежений простір для маневрування.

Сьогодні контроль з боку ЄС за виконанням директив у відведені строки посилюється. Директиви також мають велике значення у системі законодавства ЄС. Проте на відміну від регламентів їх основною метою є не уніфікація законодавства країн-учасниць, а його гармонізація. Директива є основним інструментом побудови спільного ринку.

Європейське аграрне право, право товариств, соціальне право будуються за допомогою директив та поєднують волю Союзу з національними формами застосування. Директиви часто використовувалися для гармонізації національної політики, яка стосується спільного ринку, наприклад, системи оподаткування, закону про підприємства, митної справи, інвестиційного контролю, переміщення робочої сили, офіційного визнання спеціаліс-

тів, відповідальності за якість продукції, що випускається (для цього застосовуються жорсткі стандарти визначення якості продукції), законів, що стосуються екології тощо. Як і регламент, директива має бути опублікована в «Офіційному бюлетені ЄС», але в даному випадку публікація не є умовою набуття цим документом чинності.

Існує кваліфікаційний різновид цих актів: а) рамкові директиви (утворюють самостійну групу актів, ієрархічно не підлеглих регламенту) і б) звичайні директиви (можуть містити більш детальну регламентацію, особливо якщо вони приймаються на основі й у виконання регламенту).

Однієї зі сфер, у якій директиви використовуються особливо широко, є здійснення заходів щодо гармонізації національного права. У цьому випадку вказується, які саме цілі і результати повинні бути досягнуті, для того щоб усунути зіткнення (колізії) норм національного права різних держав-членів у тій чи іншій області, але при цьому не вказується, яким образом ця мета повинна бути досягнута національною владою.

Директиви також можуть бути адресовані як усім державам-членам Союзу, у цьому випадку вони обов'язково публікуються в *Journal officiel*, так і окремим державам-членам Союзу. У цьому випадку може бути достатня їхня нотифікація. Директиви набирають сили з дати їхнього опублікування чи нотифікації, а не з моменту витікання терміну, встановленого для їхнього здійснення. Це особливо важливо мати на увазі в зв'язку зі стислістю термінів давнини за позовами про анулювання.

Рішення відповідно до статті 288 ДФЄС індивідуальними актами, що зазвичай адресовані окремій державі-члену або фізичній чи юридичній особі, а в більшості випадків одному чи кільком комерційним підприємствам, для вирішення певного юридичного питання.

Будучи обов'язковими для своїх адресатів у всіх своїх складових частинах, вони, як правило, стосуються спеціальних, вузьких, нерідко технічних питань і обов'язкові тільки для тих суб'єктів європейського права, яким вони адресовані. Причому адресатом не обов'язково повинна виступати держава, це можуть

бути визначені категорії юридичних осіб або навіть окремі юридичні особи.

Володіють такими особливостями:

по-перше, мають індивідуальну дію;

по-друге, завжди адресовані державам-членам або фізичним чи юридичним особам;

по-третє, у виняткових випадках можуть застосовуватись *erga omnes*.

За загальним правилом, рішення повідомляються тим суб'єктам європейського права, яких вони безпосередньо стосуються і які виступають як виконавці відповідних розпоряджень. Самі рішення є адміністративними інструментами застосування права Союзу. Прикладом цього може слугувати рішення Ради ЄС від 19 листопада 1990 року (90/674/CEE) стосовно створення Європейського банку реконструкції та розвитку. Публікація рішень в «Офіційному бюлетені ЄС» обов'язкова, проте це не є умовою набуття ними чинності.

Рекомендації і висновки не мають обов'язкової сили. Відтак вони слугують не джерелом права, а скоріше корисним інструментом орієнтації поведінки і законодавства держав. Ці документи адресуються державам та учасникам економічної діяльності. Думки й рекомендації відображають лише погляд, часто спрямований на перспективу.

Так, при виданні регламентів, що відносяться до сфери економічного і соціального співробітництва, інститути Європейського Союзу повинні в обов'язковому порядку запитувати висновок Економічного і соціального комітету, а при прийнятті нормативно-правових актів, що відносяться до здійснення регіональної політики, необхідно запросити думку Комітету регіонів. Сам по собі висновок цих консультативних органів не є обов'язковим для інститутів, що приймають чи регламент директиву.

Проте якщо такий висновок не буде потреби, то це може служити підставою для анулювання прийнятого нормативно-правового акта у зв'язку з істотним недоліком форми.

Вторинне право ЄС публікується в Офіційному віснику Європейського Союзу, що доступний в Інтернеті за посиланням:

<http://eur-lex.europa.eu>. Він доступний та однаково автентичний всіма офіційними мовами Європейського Союзу. Крім того, з 01 липня 2013 року електронне видання Офіційного вісника (e-ОВ) є автентичним, і публікація в ньому має юридичні наслідки. Паперові версії ОВ публікуються тільки в разі непередбаченого та виключного порушення роботи ІТ-систем видавництва. У таких випадках паперові версії мають юридичне значення.

Відповідно до статті 297 ДФЄС публікація всіх регламентів і директив є обов'язковою. Те саме стосується міжнародних угод, що їх укладає ЄС із третіми країнами. Необхідно зазначити, що не публікування нормативно-правового акта в Офіційному віснику призводить до неможливості його примусового виконання щодо фізичних та юридичних осіб.

2.3. Принципи права Європейського Союзу

Право ЄС втілюється у великій кількості джерел, що віддзеркалюють правові традиції держав-членів даного міждержавного об'єднання. Найбільш поширеним поділу джерел права ЄС на: первинне та вторинне законодавство ЄС. Проте, якими б вичерпними ці джерела не були, вони не охоплюють своїм регулюванням всіх питань у праві ЄС. Тому, доречним буде звернути увагу на застосування загальних принципів права, які становлять частину неписаного права ЄС. У зв'язку з цим, питання щодо визначення місця, ролі та значення принципів права в системі джерел права ЄС потребує детального розгляду.

Умовою стабільного розвитку ЄС є забезпечення його правової однорідності, що передбачає дотримання державами-членами основних принципів функціонування ЄС та положень Конституційних актів ЄС (в редакції Лісабонського договору), використання в своїй діяльності *acquis communautaire*.

Починаючи з 50-х рр. принципи права в правових системах європейських країн розвивалися під впливом інтеграційних

процесів, що відбувалися в рамках Європейських співтовариств, а згодом і ЄС, створеного на їх основі.

Поняття «загальні принципи права», притаманні правовим системам держав-членів ЄС, було сформульоване ще в період створення першого з трьох інтеграційних об'єднань – Європейського співтовариства вугілля та сталі (ЄСВС) ст. 40 та було зафіксовано в тексті його установчого акту – Паризького договору про заснування ЄСВС 1951 р. ст. 188. Пізніше аналогічне положення було закріплене і в двох Римських договорах 1957 р., які оформили заснування Європейського економічного співтовариства (ЄЕС) та Європейського співтовариства з атомної енергії (Євратому).

При цьому, ані поняття загальних принципів, ані їх змісту установчі договори не розкривали. На практиці це призвело до того, що завдання із заповнення цієї прогалини фактично було покладено на Суд Європейських співтовариств (нині – Суд Європейського Союзу).

Суд вдався до максимально широкого тлумачення положень договорів щодо загальних принципів права. В процесі правозастосовної діяльності, судом було сформульовано ряд фундаментальних юридичних принципів неписаного характеру і визначено їх як ключові по важливості норми у системі права ЄС, які є одним з головних критеріїв законності будь-яких форм діяльності, пов'язаних з функціонуванням європейських інтеграційних об'єднань.

При цьому, судом було враховано принципи, які є спільні для права держав-членів ЄС. Також враховувалася практику функціонування інститутів та інших органів ЄС та звичаї і принципи міжнародного права.

Принципи функціонування ЄС опираються на європейські цінності, стрижнем яких виступають ліберальні фундаментальні права та свободи людини, демократичні принципи державного устрою та правова і соціальна держава.

Також, основою принципів функціонування ЄС стали принципи європейського врядування та принципи адміністративного права європейських держав.

До основних принципів функціонування ЄС належать:

- принцип поваги до основних прав людини;
- принцип єдиної правосуб'єктності;
- принцип субсидіарності;
- принцип пропорційності;
- принцип сумлінної співпраці;
- принцип інституційної рівноваги.

Принцип поваги до основних прав людини. Основне місце серед принципів права ЄС посідає принцип захисту основних прав людини. Концепція основних прав людини на початкових етапах діяльності Європейських співтовариств була цілком невластива для їх правопорядку, який ґрунтувався переважно на економічних засадах. Певною мірою це було пов'язано з розподілом напрямів діяльності між Європейськими співтовариствами й іншою регіональною організацією – Радою Європи, прерогативою якої була саме сфера захисту прав людини. Проте, поступово Суд ЄС у своїх прецедентних рішеннях обґрунтував необхідність дотримання фундаментальних прав людини в процесі застосування права ЄС. При цьому, Суд ЄС посилався як на Європейську конвенцію про захист прав людини і основоположних свобод 1950 р. (прийняту в рамках Ради Європи), так і на конституційні традиції держав-членів ЄС у сфері прав людини. 7 грудня 2000 р. на саміті держав-членів ЄС у Ніцці (Франція) була підписана Хартія ЄС про основні права, що є найбільш повним, кодифікованим документом, який містить основні права, визнані і діючі в рамках ЄС. Лісабонський договір 2007 р. визнав Хартію джерелом первинного права ЄС (ст. 6 (1) Договору про ЄС). З урахуванням цих положень Лісабонського договору, 12 листопада 2007 р. Радою ЄС, Парламентом і Комісією була затверджена нова редакція Хартії. Зміни, внесені до її тексту, присвячені переважно уточненню сфери її дії та порядку застосування. Отже, нині принцип захисту основних прав людини в ЄС переживає новий виток свого розвитку.

Принцип єдиної правосуб'єктності. У відповідності до ст. 47 Договору про Європейський Союз, «Союз має правосуб'єктність». Це положення визначає принцип єдиної право-

суб'єктності – основний принцип функціонування ЄС, відповідно до якого при правовідносинах ЄС виступає як єдине ціле. Сутність та зміст правосуб'єктності Європейського Союзу проявляються у такому:

1) визнання ЄС єдиним суб'єктом компетенції, наданої державами-членами і реалізованої ним через власні інститути, органи та установи;

2) єдиною системою правових актів ЄС (регламентів, директив тощо), які видаються у всіх сферах його компетенції;

3) правом ЄС укладати міжнародні угоди з іноземними державами та міжнародними організаціями;

4) наявністю у ЄС «максимально широкої правоздатності» юридичних осіб на території всіх його держав-членів, вказуючи можливість набуття у власність рухомого та нерухомого майна;

5) визнанням деліктоздатності ЄС, тобто його здатністю відповідати за укладені ним договори, за нанесену шкоду іншим особам і за інших обставин;

6) існуванням у ЄС привілеїв та імунітетів на території держав-членів, які гарантовані спеціальним протоколом до установчих документів;

7) можливістю створення дипломатичних місій ЄС в іноземних державах і при міжнародних організаціях;

8) фінансовою автономією ЄС, яка передбачає наявність власного бюджету, фінансованого з «власних ресурсів», але без права самостійно визначати їх систему та величину. Із принципу єдиної правосуб'єктності існують два винятки. Перший пов'язаний із поширенням у механізмі управління ЄС «децентралізованих установ», за якими визнається право власної правосуб'єктності, формально відокремленої від ЄС. Ці установи мають назву агентств, центрів, бюро, фондів, фондаций тощо.

До установ ЄС належать: Європейський інвестиційний банк, установи у соціально-трудої сфері (Європейський центр розвитку професійної освіти (CEDEFOR), Європейська фундація з покращення умов життя та праці (EUROFOUND) тощо), установи в медичній, санітарній та продовольчій сферах (Європейсь-

ке агентство з лікарських засобів (EMA), Європейський центр з профілактики та контролю захворюваності (ECDC) тощо), установи у сфері промисловості, транспорту та телекомунікацій (Європейське агентство з морської безпеки (EMSA), Європейське агентство з авіаційної безпеки (EASA) тощо), установи в природоохоронній сфері (Європейське агентство з охорони довкілля (EEA)), установи в межах простору свободи, безпеки і правосуддя Європейського Союзу (Європейське поліцейське управління (EUROPOL), Європейський підрозділ співпраці у галузі юстиції (EUROJUST) тощо), установи в межах спільної зовнішньої політики і політики безпеки (Європейське оборонне агентство (EDA), Інститут Європейського Союзу досліджень безпеки (ISS), Супутниковий центр Європейського Союзу (EUSC) тощо) тощо. Самостійна правосуб'єктність також надана Європейському центральному банку, відповідно до ч. 3 ст. 282 Договору про функціонування Європейського Союзу. Другий виняток стосується долі Європейського співтовариства з атомної енергії, утвореного Римськими договорами 1957 р., установчий договір якого залишається в силі, що було підтверджено при укладенні Лісабонського договору 2007 р.

Принцип поділу компетенції. При підготовці та прийнятті Лісабонського договору ставилось завдання розділити компетенцію ЄС та держав-членів. Відповідно до принципу поділу компетенції, в Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу (в редакції Лісабонського договору) компетенція поділяється на виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну. Відповідно до ст. 2 Договору про функціонування Європейського Союзу, виключна компетенція означає, що у випадках, коли установчі договори надають ЄС компетенцію у визначеній сфері, то тільки ЄС може займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це ЄС, або з метою втілення у життя актів ЄС. ЄС належить виключна компетенція у таких сферах: 1) Митний союз; 2) встановлення правил конкуренції, потрібних для функціонування внутрішнього ринку;

3) монетарна політика для держав-членів, валютою яких є євро; 4) збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики щодо рибальства; 5) спільна торгівельна політика. До виключної компетенції ЄС також віднесено укладення міжнародних угод з питань, що є наслідком з реалізації його внутрішньополітичної компетенції.

Спільна компетенція ЄС та держав-членів означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. Спільною вважається компетенція, яку не можна віднести до виключної та доповнюючої компетенції.

Відповідно до ст. 4 Договору про функціонування Європейського Союзу спільна компетенція Союзу та держав-членів охоплює такі головні сфери: 1) внутрішній ринок; 2) аспекти соціальної політики, визначені в Договорі про функціонування Європейського Союзу; 3) економічне, соціальне та територіальне гуртування; 4) сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; 5) довкілля; 6) захист споживачів; 7) транспорт; 8) транс'європейські мережі; 9) енергетика; 10) простір свободи, безпеки та правосуддя; 11) спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я – в аспектах, визначених у Договорі про функціонування Європейського Союзу. До цього переліку також включають сферу досліджень, технологічного розвитку та космосу і сферу співпраці з питань розвитку та гуманітарної допомоги, якщо здійснення цієї компетенції ЄС не перешкоджає державам-членам здійснювати їхні компетенції. Доповнююча компетенція визначається ст. 6 Договору про функціонування Європейського Союзу, та охоплює такі сфери: 1) охорона та зміцнення здоров'я людини; 2) промисловість; 3) культура; 4) туризм; 5) освіта, професійне навчання, молодь та спорт; 6) цивільний захист; 7) адміністративна співпраця.

Спеціальна компетенція не належать до тих видів, назви яких спеціально згадуються в установчих договорах. Вона стосується сфер, які визначені в установчих договорах, але не належать до виключної, спільної та доповнюючої компетенцій. Відповідно до ч. 3 та ч. 4 ст. 2 Договору про функціонування

Європейського Союзу, спеціальною компетенцією ЄС наділений у сферах: 1) координація економічної політики держав-членів; 2) координація політики зайнятості; 3) визначення та здійснення спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

Принцип субсидіарності. Принцип субсидіарності визначає правові межі для реалізації компетенції ЄС. Згідно з принципом субсидіарності у сферах, що не належать до виключної компетенції ЄС, він діє лише у такому обов'язі й тоді, коли держави-члени не можуть належним чином досягти цілей запропонованого заходу на центральному, регіональному чи місцевому рівнях, натомість це краще здійснити на рівні ЄС з огляду на масштаби чи результати запропонованих заходів. Отже, субсидіарність обмежується випадками, коли компетенція ЄС доповнює компетенцію держав-членів. Принцип субсидіарності також означає постійне оцінювання обґрунтованості дій ЄС з погляду наявних можливостей на національному, регіональному та місцевому рівнях. Однією з характерних рис принципу субсидіарності є забезпечення прийняття рішень якомога ближче до громадян ЄС, про що йдеться в преамбулі до Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності» та ст. 1 Договору про Європейський Союз.

Зміст принципу субсидіарності розкриває Протокол № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» до установчих договорів.

Протокол передбачає низку вимог щодо дотримання принципу субсидіарності: 1) відповідно до ст. 2 Протоколу Комісії належить провести широкі консультації при пропонуванні законодавчого акту щодо врахування регіонального та місцевого виміру планованих дій; 2) проект законодавчого акту повинен містити пояснення, наскільки він згідний із принципом субсидіарності; 3) пояснення до проекту законодавчого акту має містити обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акту Союзу; 4) пояснення про те, що мети ЄС можна досягнути на рівні ЄС, необхідно підкріплювати кількісними та якісними показниками; 5) наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їх відповід-

ність принципу субсидіарності і скеровувати відповідно до за-тверджених процедур свої мотивовані висновки для врахування; б) надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності. Відповідно до ст. 9 Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності», Європейська Комісія повинна щороку подавати Європейській Раді, Європейському Парламентові, Раді ЄС та національним парламентам звіт щодо застосування ст. 5 Договору про Європейський Союз.

Принцип пропорційності. Відповідно до ст. 5 Договору про Європейський Союз, «згідно з принципом пропорційності, заходи Союзу за змістом та формою не виходять за межі того, чого потребує досягнення цілей Договорів». Принцип пропорційності щодо реалізації компетенції ЄС вимагає, щоб дії ЄС за змістом, формою та інтенсивністю застосовуваних заходів не виходили за межі того, що є необхідним для досягнення цілей ЄС. Мається на увазі таке співвідношення цілей та засобів, у межах якого обрані заходи повинні відповідати або бути пропорційними закріпленим у Договорі про Європейський Союз та Договорі про функціонування Європейського Союзу цілям. Аналогічно до принципу субсидіарності, контроль за дотриманням принципу пропорційності при реалізації компетенції інституцій ЄС здійснюють національні парламенти. Законодавчі акти повинні мотивуватись і обґрунтовуватись на відповідність принципу пропорційності відповідно до Протоколу № 2 «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності». Принцип пропорційності стосується усіх сфер компетенції ЄС (не тільки спільної компетенції ЄС та держав-членів, але й виключної компетенції ЄС), а також більше стосується конкретних заходів – вимагає щоб заходи ЄС не створювали надмірних проблем для держав-членів.

Принцип сумлінної співпраці. Фундаментальний принцип, на якому ґрунтується ЄС, є принцип сумлінної співпраці (відомий також як принцип солідарності, принцип лояльної співпраці, принцип щирої співпраці) виражений в ч. 3 ст. 4 Договору про

Європейський Союз: «Згідно із принципом сумлінної співпраці, Союз та держави-члени з цілковитим взаємним шануванням допомагають один одному виконувати завдання, що випливають з Договорів. Держави-члени вживають усіх належних заходів, загальних чи спеціальних, щоб забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з Договорів чи актів інституцій Союзу.

Держави-члени сприяють виконанню завдань Союзу й утримуються від будь-яких дій, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу». Принцип сумлінної співпраці стосується не лише співпраці між ЄС та державами-членами, між державами-членами, але й до інституцій ЄС. Зокрема, ч. 2 ст. 13 Договору про Європейський Союз передбачає, що інституції взаємодіють на засадах сумлінної співпраці. До головних обов'язків, які випливають з принципу сумлінної співпраці, належить обов'язок забезпечення примату права ЄС щодо права національного, заборона прийняття норм національного права, які суперечать праву ЄС, відповідальності держав-членів за порушення норм права ЄС тощо. Прикладом сумлінної співпраці є обов'язок держав-членів надавати допомогу і сприяти державі-члену, яка піддалась збройній агресії з-за кордону відповідно до принципу колективної самооборони, визначеному в ч. 7 ст. 42 Договору про Європейський Союз: «Якщо держава-член зазнає збройної агресії на її території, інші держави-члени мають щодо неї обов'язок усіма доступними для них засобами допомагати їй та підтримувати її».

Принцип інституційної рівноваги. Принцип інституційної рівноваги в ЄС відіграє ту ж роль, що і принцип поділу влад у демократичних країнах. Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз, інституційний механізм ЄС включає в себе 7 інституцій: Європейський Парламент, Європейську Раду, Раду ЄС, Європейську Комісію, Суд ЄС, Європейський центральний банк, Рахункову палату. Суд ЄС у справі C – 70/88 визначив, що «встановлюючи систему поділу компетенції між інституціями, визначаючи власну роль інституцій в інституційній структурі Договори створили інституційну рівновагу». Європейський

Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія певною мірою виконують функції як законодавчої, та виконавчої влади. Функціонування інституційної системи ЄС характеризується такими особливостями: 1) відсутністю поділу на законодавчу та виконавчу влади (у законодавчому процесі беруть участь Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС та Європейська Комісія); 2) на відміну від національних парламентів, Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи (це повноваження Європейської Комісії) і не може самостійно приймати правові акти; 3) Європейська Комісія, яка номінально є виконавчим органом ЄС, водночас володіє правом законодавчої ініціативи та може самостійно видавати правові акти (регламенти, директиви, рішення, рекомендації, думки). Юрисдикція Суду ЄС як судової гілки влади охоплює всі сфери компетенції ЄС, крім окремих винятків, прямо передбачених у Договорах (питання зовнішньої політики та політики безпеки).

Поряд із принципами функціонування ЄС є принципи європейського врядування. У Білій книзі Європейського врядування, прийнятій Європейською Комісією у 2001 р., поняття врядування визначалось як «правила, процеси і поведінка, що впливають на те, яким чином застосовується влада на європейському рівні, особливо у питаннях відкритості, участі, підзвітності, ефективності та злагодженості». Біла книга визначає п'ять принципів європейського врядування, які за своїм змістом тісно пов'язані із принципами функціонування ЄС:

1. *Відкритість*. Інституції повинні працювати більш відкрито. Вони повинні активно обмінюватись інформацією з державами-членами ЄС стосовно того, що робить ЄС та які рішення він приймає участь.

2. *Якість, релевантність та ефективність політики ЄС* залежить від участі широкого кола осіб та організацій на всьому шляху творення політики – від її планування до впровадження.

3. *Підзвітність*. Ролі у законодавчому та виконавчому процесах повинні бути більш зрозумілими. Кожна з інституцій ЄС повинна пояснювати і брати відповідальність за те, що вона робить для Європи.

4. *Ефективність*. Політика повинна бути ефективною і своєчасною, такою, що забезпечує все на підставі чітких завдань, оцінки майбутнього впливу з використанням попереднього досвіду.

5. *Узгодженість*. Політика та всі рішення повинні бути легкозрозумілими. Потреба в узгодженості постійно зростає внаслідок різноманітності присутньої в ЄС. Регіональна та місцева влада все частіше бере участь у реалізації політики ЄС, що посилює важливість узгоджених дій.

Всі перелічені вище принципи, як функціонування, так і європейського врядування, відображені в установчих договорах та інших актах ЄС. Дотримання цих принципів повинно сприяти стабільному розвитку ЄС та вирішенню питання ефективної взаємодії ЄС та держав-членів ЄС.

Контрольні питання

1. З чим пов'язана необхідність вивчення європейського права?
2. За якими критеріями можна класифікувати джерела права ЄС.
3. Дайте визначення права ЄС.
4. Назвіть основні складові права ЄС.
5. Які джерела права входять до первинного права ЄС
6. Які джерела права входять до вторинного права ЄС
7. Назвіть принципи права ЄС?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2016/425 Про засоби індивідуального захисту та скасування Директиви Ради 89/686/ЄЕС від 09.03.2016 р. № 2016/425. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_010-16?lang=ru

2. Регламент Комісії (ЄС) № 317/2013 від 08 квітня 2013 р. про внесення змін до додатків регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 698/2006, (ЄС) [...] від 08.04.2013 р. № 317/20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-13
3. Договір про Європейський Союз та про функціонування Європейського Союзу (консолідована версія) (2010/С 83/01) від 30.03.2010 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html
4. Регламент Європейського соціально-економічного комітету 14.07.2010 р. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010Q1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010Q1209(01))
5. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 . URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
6. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029
7. Регламент № 6/2002 Ради Європейського Союзу про промислові зразки Європейського співтовариства від 12.12.2001 р. № 6/2002 URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_031
8. Нові правила регламенту Комітету Регіонів 31.01.2014 р. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014Q0305\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014Q0305(01))

Додаткова література

1. Бортник Н. Гармонізація законодавства України і європейського союзу про адміністративну відповідальність у сфері трудової міграції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*, 2017. № 861. С. 232–240.
2. Валюх А. М. Адаптація законодавства щодо формування державної стратегії розвитку природного капіталу України відповідно до вимог Європейського Союзу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 5. С. 67–72.
3. Вишняков О. К. Право Європейського Союзу: підручник. О.: Фенікс, 2013. 883 с.
4. Дешко Л., Доллінер П. До питання про компетенцію Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 7. С. 104–107.
5. Дахно І. І., Алієва-Барановська В. М. Право Європейського Союзу: навч. посібник. К.: ЦУЛ, 2017. 416 с.
6. Муравйов В. І. Право Європейського Союзу: підручник. К.: Юрінком Інтер, 2011. 704 с.
7. Петров Р. А. Право Європейського Союзу: навч. посібник. 3-тє вид. Київ: Істина, 2010. 376 с.
8. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. О. К. Вишнякова. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.
9. Смирнова К. Екстериторіальна дія права Європейського Союзу: досвід для України. *Право України*. 2014. № 4. С. 153–160.

Розділ 3

ІНСТИТУЦІЙНІ ОРГАНИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

3.1. Основи побудови та діяльності інститутів та органів Європейського Союзу

Створення спільних інституцій державами-членами і Європейського Союзу відбувалося для того, щоб делегувати частину своїх національних повноважень з метою вирішення існуючих проблем у певних сферах загальних інтересів шляхом демократичного прийняття відповідних рішень на загальноєвропейському рівні.

Таке відсунення національних суверенітетів на другий план в управлінській сфері стало важливим кроком практичного втілення ідеї європейської інтеграції. Однак варто наголосити, що практичному втіленню у такій формі ідеї європейської інтеграції передували серйозні наукові напрацювання, які дали змогу виробити цілий ряд концепцій, теорій, підходів тощо, без яких Європейському Союзу не вдалося б успішно розвиватися вже сьомий десяток років поспіль і бути привабливим для країн-сусідів, які прагнуть стати його членами.

Термін «інститут» в європейському праві відноситься до установ Союзу, наділеним повноваженнями приймати юридично обов'язкові рішення. В інших випадках використовується поняття «орган». Такий поділ було закладено в Договорі про ЄСВС 1951 р. який був ініційований Францією і спочатку складений

французькою мовою (Франція стала депозитарієм Договору), а значить, з використанням французької термінології і правових традицій цієї країни. З таким розумінням значення «органів» і «інститутів».

Пізніше в перекладах Римських договорів з'явилися інші російські аналоги, наприклад «орган» і «установа» або просто «органи». У різних виданнях використовуються різні терміни по відношенню до керівних органів, що становлять організаційну або інституційну структуру ЄС. В даному посібнику використовується перший варіант перекладу – «органи» та «інститути».

У період до Лісабонського договору у Європейському Союзі налічувалося п'ять інститутів:

1. Європейський Парламент.
2. Рада Європейського Союзу (Рада).
3. Європейська комісія (Комісія).
4. Суд Європейських співтовариств.
5. Рахункова палата.

Згідно з новою (Лісабонською) редакцією Договору про Європейський Союз інститутами ЄС є:

1. Європейський Парламент.
2. Європейська Рада.
3. Рада.
4. Європейська комісія (Комісія).
5. Суд Європейського Союзу.
6. Європейський центральний банк.
7. Рахункова палата.

Кожна установа діє в межах повноважень, покладених на неї Договорами, та згідно зі встановленими в них процедурами, умовами та цілями. Установи взаємодіють на засадах відкритої співпраці.

Разом із створенням Європейського Союзу постала проблема необхідності у визначенні й уточненні системи його інститутів. У Маастрихтський договір була включена стаття, що дає визначену відповідь на це питання (ст. 3). Вона говорить: «Союз розташовує єдиною інституціональною структурою, що забезпечує цілісність і наступність його діяльності, здійснюваної в ім'я

досягнення поставлених цілей, дотримуючи і збільшуючи досягнення Співтовариств».

При побудові системи інститутів Співтовариств і Союзу держави-члени багато в чому запозичали концептуальні побудови і практику власного державно-правового розвитку. Видимо, ця обставина послужила підставою для використання при описі принципів побудови і функціонування інституціональної структури ЄС теорії поділу влади.

В умовах Євросоюзу в побудові інституціональної системи виникає інша проблема. Головним є тут не запобігання узурпації влади шляхом стримувань та противаг, а забезпечення збалансованого сполучення повноважень, що належать Союзу з одного боку, і суверенним державам-членам – з іншого. Інакше кажучи, основною задачею виступає збалансований розподіл повноважень, що виключило б можливість надмірного посилення інститутів Союзу на шкоду інтересам національних держав-членів і наділення інститутів ЄС такими повноваженнями, що дозволили б їм забезпечувати досягнення задач і цілей, обумовлених самою інтеграцією.

У її рамках одні інститути виступають виразниками і носіями національного початку, такими є насамперед Європейська Рада і Рада Європейського Союзу (Рада). Інші виступають як носії наднаціонального початку, до них належать Європейська Комісія, Європейський Парламент і Суд Європейських співтовариств. Таким чином, в основі побудови сучасної системи інститутів Союзу лежить збалансування і сполучення міжнаціонального і наднаціонального співробітництва, що звичайно, не виключає можливість самої зміни цього балансу в міру еволюції Союзу і переходу до рішення нових задач.

Серед інститутів Союзу прийнято виділяти інститути політичного і неполітичного характеру. Система політичних інститутів і органів Європейського Союзу, до яких відносять насамперед Європейська Рада, Рада ЄС, Комісія і Парламент, побудована таким чином, щоб найважливіші рішення, оформлювані у виді нормативно-правових розпоряджень, приймалися не яким-небудь з інститутів одноосібно, а за загальним правилом, разом з

іншими інститутами. Контроль за дотриманням цього принципу побудови і функціонування інститутів покладено на Суд ЄС, що наділений повноваженнями анулювати будь-який нормативно-правовий акт, прийнятий у порушення закріпленої за інститутом компетенції. Показово, що у випадку визнання акта прийнятим у порушення закріпленої за інститутом компетенції він визнається не просто недійсним, а незначним.

Поряд з такими основними принципами, як збалансований розподіл суверенних прав і повноважень, поєднання міжнаціонального і наднаціонального, пропорційності і субсидіарності, установчі акти закріплюють і цілий ряд інших, що мають істотно важливе значення для практики функціонування інститутів. До їхнього числа, зокрема, можна віднести широке застосування колегіальності при прийнятті рішень. Усі провідні інституції Європейського Союзу є колегіальними органами і приймають свої рішення більшістю (простою чи кваліфікованою) або одногосно.

Однією з важливих тенденцій у розвитку системи інститутів Співтовариств і Союзу є підвищення ролі і значення представницьких установ, а також судової влади. Це в першу чергу знайшло своє відображення в розширенні повноважень Європейського парламенту, у наділенні його такими правами, що дозволяють більш активно впливати на процес прийняття рішень. Особливо наочно це проявилось в створенні і застосуванні процедури спільного прийняття рішень і процедури співпадаючого позитивного висновку. В останні роки відбувається також визначене розширення юрисдикції Суду ЄС і СПІ, що також можна вважати позитивним початком в еволюції системи інститутів і їхньому функціонуванні. Проте представницькі установи в рамках Європейського Союзу володіють далеко не тим же обсягом повноважень, що і установи в державах-членах (хоча і стосовно до останніх критичних зауважень також більш, ніж досить). Якщо основним принципом побудови і діяльності інститутів Європейського Союзу є принцип розподілу повноважень (а не поділу влади), то характеристика самої системи інститутів не може будуватися на виявленні того, який саме інститут є носієм зако-

нодавчої, виконавчої і судової влади. Набагато більш продуктивним є в даному випадку функціональна характеристика побудови системи інститутів Європейського Союзу, яка використовува-лась багатьма дослідниками.

У цьому випадку можна виділити такі функції інституціо-нального механізму Європейського Союзу, як функція установ-чої влади, законодавча, виконавча, бюджетна, контрольна і зов-нішньополітична.

Законодавча функція

На думку багатьох авторів, законодавча функція здійсню-ється переважно Радою Європейського Союзу. Однак це твер-дження має потребу у певному уточненні. Дійсно, за загальним правилом основні нормативно-правові акти Європейського Сою-зу – регламенти і директиви – приймаються головним чином Радою.

Однак правом видання нормативно-правових актів, хоча і по більш вузькому колу питань, володіє поряд з Радою Комісія, а в даний час також і Європейський центральний банк. Але, ма-буть, головна особливість не в цьому. Основне – це те, що Рада, як правило, не може діяти одноосібно.

Ініціатива підготовки і прийняття нормативно-правових актів належить, і це закріплено в установчих договорах, насам-перед Комісії. Саме в рамках Комісії підготовляються проект акту, він проходить тут попередню необхідну апробацію і на його основі приймається рішення Ради. Це, звичайно, не означає, що Рада повинна автоматично погоджуватися з пропозиціям Комісії. Вона має досить широку дискреційну владу для того, щоб, щоправда, користаючись принципом одноголосності, вно-сити зміни в пропозиції Європейської Комісії чи приймати їх самостійно.

Проте такого роду практика є виключенням, загальним правилом залишається положення, відповідно до якого Рада приймає рішення на основі пропозицій Комісії.

Однак це ще далеко не усе. Після введення в дію процедури спільного рішення і процедури співпадаючого позитивного висновку Європейський парламент стає співавтором прийнятих рішень. Відтепер у будь-якій області, у якій застосовується така процедура прийняття нормативно-правового акта, його схвалення неможливе без позитивного висновку Парламенту. У результаті законодавча функція здійснюється не тільки Радою, але й іншими інститутами Союзу, у всякому разі здійснюється при їх безпосередньої, а часом і вирішальної участі.

Не можна не взяти до уваги і ту обставину, що контроль за законністю і дійсністю нормативно-правових актів здійснює Суд ЄС. Не будучи безпосереднім учасником законодавчого процесу, Суд ЄС проте може впливати на рішення питання про застосовність законодавчого акта. Він може також, особливо використовуючи преюдиціальну процедуру, давати тлумачення нормативно-правового акта чи окремих його положень. Нарешті, Суд може на прохання інститутів Союзу давати висновок про відповідність наміченого до підписання висновку міжнародно-правового акта установчому акту Союзу.

Усе це говорить про те, що законодавча функція в рамках Європейського Союзу, здійснювана переважно Радою, не є монополією цього інституту, а усе в більшому ступені стає результатом спільної діяльності всієї сукупності ведучих інститутів Союзу.

Виконавча функція

Виконавча функція найчастіше реалізується Комісією. Комісія ЄС здійснює повсякденне керування справами Співтовариств, у її віданні знаходиться весь адміністративний апарат Союзу з його численними підрозділами. Комісія є розпорядником кредитів по бюджету і забезпечує виконання бюджету. Комісія здійснює також значною мірою регламентні функції і функції контролю, через що вона і заслужила почесний титул «стража договорів про Союз». Проте ототожнювати виконавчу владу з Європейською Комісією або стверджувати, що саме Європейська

Комісія є одноособовим носієм виконавчої влади, немає достатніх підстав.

Комісія не володіє власною виконавчою владою, незважаючи на наявність багатьох її елементів. Така ситуація впливає безпосередньо із установчих договорів. Наприклад ст. 155 Договору про ЄС прямо передбачає, що Комісія має компетенцію у сфері виконання нормативно-правових актів, схвалюваних Радою, тільки в силу делегування цих повноважень Комісії з боку останньої. І виконання цих рішень здійснюється Комісією не самостійно, а в силу делегування повноважень Ради. У відповідності зі ст. 145 Договору об ЄС Рада «наділяє Комісію компетенціями по виконанню положень, що вона установлює. Рада може підкорити здійснення цієї компетенції визначеним умовам. Вона може також у визначених випадках зберігати за собою пряме виконання прийнятих їй рішень».

Таким чином, механізм виконання рішень є доволі своєрідним. Рада не тільки приймає рішення, але і має необхідні повноваження по їх виконанню. Здійснення цих рішень Комісією має місце не в силу власних повноважень Комісії, а в результаті делегування повноважень по виконанню з боку Ради. Причому Рада зберігає за собою право безпосереднього і прямого виконання, минаючи Комісію.

У результаті складається дуже своєрідна ситуація. Комісія наділяється компетенцією по виконанню шляхом делегування повноважень. У принципі таке делегування повинне було б становити собою виняток із загального правила. На практиці встановлюється зворотнє: саме делегування повноважень по виконанню стає загальним правилом, а пряме виконання рішень самою Радою є виключенням.

Бюджетна функція

Участь у здійсненні бюджетної функції беруть участь практично всі політичні інститути Європейського Союзу. Проект бюджету підготовлюється Європейською Комісією, вона володіє для цього необхідним апаратом і відповідними матеріальними

ресурсами. Проект бюджету передається потім на розгляд Ради і після його схвалення Радою – на рішення Європейському парламенту. Виконання бюджету покладене на Комісію, звіт про виконання бюджету затверджується після одержання висновку Рахункової палати.

Процедура підготовки, прийняття і виконання бюджету в рамках Європейського Союзу відрізняється великими особливостями. По-перше, інститути Союзу не встановлюють самостійне надходження в дохідну частину бюджету.

Принципи його формування і джерела надходження засобів визначаються заздалегідь безпосередньо в установчих договорах. До 70-х років бюджет Європейських співтовариств формувався за рахунок внесків держав-членів. Їхні розміри були визначені в спеціальних угодах, укладених між державами-членами. У 70-і роки приймається серія рішень і підписуються угоди, що обумовили застосування нової формули формування бюджету на основі так званих власних засобів.

Загальні рамки й умови визначення цих засобів встановлюються Європейською Радою. Саме в цих рамках і здійснюються підготовка, прийняття і реалізація бюджету. Сама по собі процедура внесення і прийняття бюджету досить докладно описана в Договорі про ЄС (ст. 203; ст. 272). У рамках Європейського Союзу бюджетний рік починається 01 січня і закінчується 31 грудня. У період до 01 липня всі основні інститути й органи Союзу повинні представити свої попередні кошториси витрат у Комісію. Остання узагальнює внесені пропозиції і підготовлює попередній проект бюджету. Попередній проект повинний містити в собі передбачувані доходи і витрати. Не пізніше 01 вересня попередній проект передається Комісією Раді. Кваліфікованою більшістю в 2/3 голосів Рада приймає проект бюджету і направляє його в Європейський парламент. Цей проект повинний надійти в Парламент не пізніше 05 жовтня року, що передусь виконанню бюджету.

Якщо протягом наступних сорока п'яти днів Парламент схвалює представлений проект, якщо він протягом цього терміну не вносить зміни чи пропозиції по зміні, проект бюджету

вважається остаточно затвердженим. Однак Парламент протягом резервованого терміну може вносити зміни в розглянутий проект чи вносити пропозиції про внесення змін.

Розходження між двома названими формулами дуже істотне. Справа в тім, що в проекті бюджету усі витрати поділяються на дві частини: на витрати обов'язкові і факультативні. Європейський парламент може вносити зміни тільки в ті статті бюджету, що визначають факультативні витрати. У тім, що стосується обов'язкових витрат, право внесення змін Парламенту не належить, він може тільки вносити пропозиції про зміни, не більш того. Зміни і пропозиції про зміни, внесені Парламентом, передаються в Раду. Рада після обговорення з Комісією й іншими зацікавленими інститутами й органами протягом п'ятнадцяти днів повинна прийняти рішення про згоду чи незгоду зі змінами і пропозиціями змін з боку Європарламенту. Якщо Рада прийме всі запропоновані зміни, то проект бюджету вважається остаточно схваленим. На практиці за всю історію існування Співтовариств і Союзу таке місця не мало. Рада може змінити або погодитися з виправленнями Парламенту, коли мова йде про факультативні витрати. Вона може також за певних умов прийняти пропозицію про зміни, що стосуються обов'язкових витрат. Таке рішення про згоду чи відхилення змін повинне бути прийнято Радою кваліфікованою більшістю голосів. При відсутності такого прямого рішення про згоду запропоновані виправлення вважаються відхиленими.

Після розгляду Радою проект бюджету знову повертається в Парламент.

Останній повинний протягом 15 днів більшістю в 3/5 голосів за умови участі в голосуванні більшості облікових складів депутатів прийняти рішення про внесення змін чи відхилення змін, внесених Радою. Нарешті, Європарламент може більшістю в 2/3 голосів від свого облікового складу прийняти рішення про відхилення проекту бюджету в цілому. У цьому випадку представлений проект бюджету не може набрати сили. Уся бюджетна процедура повинна бути повторена заново. Розбіжність підходів, зокрема Ради і Парламенту, до рішення питання про те, що

повинно бути віднесене до обов'язкових і необов'язкових витрат, привело до численних зіткнень по бюджетних питаннях між цими двома інститутами. З метою подолання розбіжностей була укладена спеціальна тристороння угода між Радою, Комісією і Парламентом, що дозволило трохи скорегувати позицію окремих інститутів. Проте проблема ще далеко не вирішена.

Загальний бюджет поєднує доходи і витрати Союзу. Бюджет в обов'язковому порядку повинний носити збалансований характер. Витрати не можуть перевищувати доходи бюджету, тобто сам бюджет не може бути дефіцитним. Це одна з найважливіших особливостей формування бюджету Союзу, що значною мірою визначає рамки і можливості бюджетних асигнувань. Межі такого роду бюджетних рамок установлюються, як правило, Європейською Радою й оформляються у виді рішень Ради.

Спочатку бюджет Співтовариств формувався за рахунок внесків держав-членів, тобто порядок формування бюджету відповідав тому, що прийнятий у міжнародних організаціях. Однак починаючи з 70-х років порядок формування бюджету був докорінно переглянутий. Відповідно до рішення Ради від 21 квітня 1970 р. він формується за рахунок так званих власних засобів. Характер і розмір цих власних засобів установлюється заздалегідь, фіксується в нормативно-правових актах і здійснюється незалежно від розсуду окремих держав-членів. Відповідно до діючого в даний час режиму надходжень у дохідну частину бюджету вона складається, по-перше, з митних зборів на імпортовану в Союз продукцію, обумовлених на базі загального митного тарифу; по-друге, з податку на імпорт сільськогосподарської продукції з третіх країн; по-третє, з відррахувань від податку на додаткову вартість, обчислювальних у процентному відношенні від загальної суми ПДВ, стягваних у кожному з держав-членів у звітний період.

Відсоток відррахувань від ПДВ установлюється щорічно в зв'язку з підготовкою проекту нового бюджету, і за загальним правилом він складає не набагато більше одного відсотка від національного ПДВ. Правда, варто мати на увазі, що, оскільки поки не досягнуте рішення про єдину ставку податку на додат-

кову вартість, складається ситуація, при якій устанавлення єдиного відсотка приводить до того, що в державах, у яких ПДВ вище, сума відрхувань у бюджет Союзу виявляється на практиці більшою.

Оскільки бюджет в обов'язковому порядку повинний носити збалансований характер і оскільки надходження по перерахованим вище статтях доходів не забезпечували відповідність доходів і витрат, було уведено ще одне дуже важливе джерело поповнення загального бюджету. Мова йде про відрхування, внесені кожним з держав-членів у визначеній пропорції до валового національного продукту. Різниця, що виникає між доходами, що надходять автоматично, і витратами по бюджету, покривається за рахунок внесків, внесених державами-членами в процентному відношенні від їх валового національного продукту.

Оскільки однак усіх державах-членах зацікавлені у встановленні визначених меж підвищення витрат і обмеження внесених засобів, діє правило, відповідно до якого загальна сума витрат, передбачених бюджетом, не повинна перевищувати 1,2% від валового національного продукту.

Розпорядником кредитів по бюджету виступає Комісія. Однак її діяльність при здійсненні бюджетної функції підлягає строгому контролю з боку Ради, Парламенту і спеціалізованого контрольного органу в особі Рахункової палати. Практика здійснення бюджету Союзу, незважаючи на порівняно твердий контроль, свідчить про дуже нерідкі недогляди і навіть зловживання у витраті фінансових засобів.

Констатація такого роду зловживань послужила однієї з причин гострої кризи, що спалахнула в березні 1999 р., і спричинила колективну відставку Комісії і її голови.

3.2. Європейський Парламент

Європейський Парламент – представницький інститут Співтовариства і Союзу. Попередником Європейського Парла-

менту була Парламентська Асамблея, створена Договором про ЄСВС (1951 р.). До складу Асамблеї входило 68 депутатів, котрі були делеговані національними парламентами держав-членів Співтовариства.

Із підписанням Римських Договорів прийнято Конвенцію, де йшлося про створення єдиної органу для представництва для трьох Європейських співтовариств. Назва «Європейський Парламент» була юридично визначена у Єдиному Європейському Акті (1986 р.). Європейський Парламент функціонує насамперед на основі Договору про заснування Європейського економічного співтовариства (назву якого Лісабонським Договором було замінено на Договір про діяльність ЄС), а також внутрішнього Регламенту, прийнятого відповідно до даного Договору.

Відповідно до протоколу про розміщення інституцій та деяких органів і служб ЄС, прийнятого у 1997 р. разом із Амстердамським Договором, Європейський Парламент знаходиться у м. Страсбург (Франція), де відбуваються щорічні пленарні сесії і бюджетна сесія. Додаткові пленарні сесії та зустрічі парламентських комітетів (комісій) відбуваються у м. Брюссель (Бельгія). Генеральний Секретаріат ЄП та його служби розташовані у м. Люксембург.

Європейський Парламент складається з представників держав-членів Європейського Союзу, кількість яких згідно Лісабонського Договору (2007 р.) не повинна перевищувати 751 євродепутата. Кількість депутатських мандатів кожної держави-члена є пропорційним до чисельності населення країни, із незначними перевагами для менших за кількістю мешканців країн (наприклад Німеччина – 99 депутатів, Кіпр – 5 депутатів).

Депутати Європарламенту обираються шляхом прямих загальних виборів строком на 5 років, при цьому кожна держава-член ЄС самостійно встановлює процедуру виборів, але вибори до Європейського Парламенту повинні відбуватися у країнах протягом чотирьох днів одного тижня. Європейський Парламент діє незалежно від держав-членів, при цьому депутати Європарламенту можуть мати й мандат національних законодавчих органів, але не можуть займати одночасно із каденцією в Євро-

парламенті посади у національних виконавчих органах та в інших органах ЄС.

Незважаючи на неодноразові ініціативи Європарламенту, до сих пір не прийнятий єдиний закон про вибори його депутатів. З цієї причини європейські парламентарії в різних державах-членах обираються згідно з правилами, що містяться в національному законодавстві: Закон Бельгії «Про вибори до Європейського Парламенту» 1989 року, британський «Акт про вибори до Європейського Парламенту» 1978 року і т. п.

Особи, обрані до складу Європейського Парламенту, мають вільний мандатом (не пов'язані наказами своїх виборців і не можуть бути достроково відкликані) та депутатським імунітетом, який може бути знятий самим Парламентом ЄС. Рішенням Європарламенту від 28 листопада 2005 прийнятий Статут депутатів Європейського Парламенту. Документ закріплює гарантії вільного і незалежного здійснення мандата європейського парламентарія, а також єдині гарантії і компенсації депутатської діяльності, включаючи грошову винагороду (оклад депутатів Європарламенту встановлений в розмірі 38,5% платні судді Суду Європейських співтовариств).

Незалежно від того, в якій країні обрані парламентарії, вони виступають представниками всіх народів Товариства і Союзу в цілому і об'єднуються один з одним в «політичні групи (фракції) виходячи зі своєї партійної приналежності. Роль фракцій в Європейському Парламенті «завжди була і залишається фундаментальною».

Депутати Європейського Парламенту поділяються на політичні групи, їх аналогом є політичні фракції у національних парламентах. Для створення політичної групи потрібно щонайменше 23 депутати з двох країн, 18 – з трьох країн, 14 – з чотирьох країн. Кожен депутат Європейського Парламенту може бути членом лише однієї політичної групи.

Регламент Європейського Парламенту допускає існування «позафракційних» депутатів.

Серед основних повноважень політичних груп можна виокремити: право висувати кандидатів на місце Голови, Віце-Голів

та Квесторів Європейського Парламенту, а також керівників та заступників керівників парламентських комісій, участь у формуванні порядку денного пленарних сесій, зайняття позиції під час парламентських дебатів, участь у роботі Конференції.

Керівників, відрядження своїх депутатів до міжпарламентських делегацій, висунення пропозиції про вотум недовіри Європейській Комісії. Об'єднання депутатів у політичні групи є одним із важливих чинників незалежності Європарламенту, що сприймається як важлива передумова для формування європейської ідентичності і вираження політичної волі громадян Європейського Союзу.

Європейський Парламент має свою внутрішню організаційну структуру, дещо схожу до структури більшості національних парламентів.

Депутати Європарламенту на своєму першому засіданні, яке проводить найстарший за віком депутат, таємним голосуванням, абсолютною більшістю обирають Голову, Віце-голів, а також Квесторів Європейського Парламенту.

Термін мандата євродепутата складає два з половиною роки.

Висунути свого кандидата на посаду Голови Європейського Парламенту може політична група чи 32 євродепутати. Голова Європейського Парламенту проводить його засідання і пильно стежить за правильним ходом роботи, головує на засіданнях, розпочинає і закінчує засідання, виносить питання на голосування, а також підписує прийняті правові акти. Одним із основних завдань Голови є звітування перед Радою Європейського Союзу та Європейською Комісією про прийняті Парламентом акти, а також представлення Європейського Парламенту у зовнішніх відносинах. Квестори відповідають за адміністративне обслуговування і фінансування депутатів ЄП.

Голова і Віце-голови утворюють Президію Європейського Парламенту, у роботі якої можуть брати участь з дорадчим голосом Квестори. Президія відповідає за дотримання регламенту Європейського Парламенту, порядку денного засідань, наглядає за роботою парламентських комітетів, а також вирішує фінансо-

ві, адміністративні та організаційні справи. Президія може обрати двох Віце-голів, які відповідають за підтримання відносин із національними парламентами.

Дуже важливим органом Європейського Парламенту є Конференція Керівників, до складу якої входять Голова ЄП, а також голови або делегати від політичних груп. Найважливішими повноваженнями Конференції Керівників є: затвердження проекту порядку денного засідань, оформлення запитів до Ради ЄС чи Єврокомісії; зміна періоду перерв між сесіями, право скликати надзвичайне засідання Європарламенту.

В рамках внутрішньої організаційної структури Європейського Парламенту створюється Конференція Керівників Комісій, а також Конференція Керівників Делегацій.

Для прийняття рішення Європейського Парламенту здебільшого необхідна абсолютна більшість голосів (інколи кваліфікована – у співвідношенні 2/3 чи 3/5) за наявності кворуму, який становить 1/3 загальної кількості депутатів. Перевірку кворуму здійснює Голова Європейського Парламенту на подання щонайменше 13 депутатів. Окрім парламентських сесій робота Європарламенту ведеться у 17 постійних комісіях (комітетах).

Окрім постійних комісій, термін повноважень яких у певному складі триває 2,5 роки, Парламент має право створювати комісію, яка займається конкретними справами. Такого роду комісії можуть функціонувати найдовше рік. Європейський Парламент в особливих ситуаціях може створювати слідчі комісії.

Кожна Комісія налічує від 25 до 55 депутатів. Розподіл місць у комісіях серед представників країн-членів є пропорційним до кількості мандатів, які та чи інша країна має у Парламенті. Основним завданням комісії Європейського Парламенту є оцінка законопроектів на запит Голови ЄП, а також підготовка різних звітів.

Зважаючи на розширення повноважень Європейського Парламенту, на сьогодні можна виділити чотири основні сфери його повноважень:

1. Законодавчі;
2. Контролюючі;

3. Бюджетні;
4. Зовнішньополітичні.

Законодавчі повноваження

Разом з Радою ЄС Парламент здійснює законодавчу функцію через численні процедури (процедура спільного ухвалення рішень, процедура співпраці, узгодження, консультативний висновок тощо).

Європейський Парламент не має права законодавчої ініціативи, це належить до повноважень Європейської Комісії, однак, він може вимагати подання Європейською Комісією відповідного законопроекту, якщо він є необхідним для досягнення цілей засновницьких договорів.

Більше повноважень Європейського Парламенту має у процедурі співпраці. Процедура співпраці передбачає два читання: перше читання полягає у висловленні Європарламентом думки, як і у процедурі консультації. У другому читанні Парламент може запропонувати поправки, які, щоправда, можуть бути відхилені Радою ЄС, але тільки тоді, коли рішення Ради буде одностайним.

Найширші повноваження Парламенту дає процедура «спільного рішення», яка процедурно передбачає три читання. Згідно з нею Європейський Парламент і Рада ЄС мають однакові повноваження.

У деяких галузях, наприклад: економічна політика, сільське господарство, візова та імміграційна політика; законодавча функція належить Раді ЄС, проте вона має провести консультації з Парламентом. Крім того, згода Європейського Парламенту необхідна у прийнятті низки важливих рішень, таких як згода на приєднання нових країн до ЄС. Європейський Парламент також ініціює прийняття нових законодавчих актів, аналізуючи щорічну програму діяльності Європейської Комісії. Парламент визначає, які нові закони доцільно було б прийняти, і звертається до Європейської Комісії з проханням розробити такі законопроекти.

Важливим елементом цієї процедури є можливість скликання так званого Арбітражного Комітету, який у суперечливих ситуаціях може довести до згоди Раду ЄС та Європарламент (так званий спільний розгляд).

Ця надскладна процедура була значно спрощена Амстердамським Договором. Найважливіші зміни полягають у скороченні процедури до двох читань і введенні можливості відхилення проекту Парламентом уже у першому читанні. Також, варто звернути увагу, що Амстердамський Договір значно розширив перелік справ, які розглядаються за процедурою спільного рішення, одночасно обмеживши сферу дії процедури співпраці. До деяких питань (наприклад, прийняття нових членів, підписання асоційованої угоди) застосовується процедура позитивної оцінки (згоди, погоджувальної оцінки, ратифікації). У цій доволі простій процедурі неможливе прийняття актів без згоди Парламенту.

Контролюючі повноваження

Європейський Парламент наділений широкими повноваженнями у сфері контролю за діяльністю інституцій Європейського Союзу. Парламент бере активну участь у формуванні Європейської Комісії. Через розгляд кандидатур на посаду Голови та складу всієї Комісії. Парламент схвалює запропоновані кандидатури колегіально. Завершальним етапом формування Комісії є призначення Голови та членів Комісії, яке здійснюється за загальною згодою урядами держав-членів.

Європейський Парламент має право внести на розгляд питання винесення вотуму недовіри Комісії. Голосування з цього приводу є відкритим і проводиться не раніше, ніж за 3 дні після внесення на розгляд цього питання. Для прийняття відповідного рішення необхідно набрати більшість у дві третини поданих голосів. Наслідком винесення незадовільної оцінки діяльності Європейської Комісії є її розпуск (передбачено частиною 2 статті 201 Договору про Європейський Союз). Отже, Європейська Комісія несе лише колегіальну відповідальність перед Парламен-

том. Право винесення незадовільної оцінки діяльності конкретному члену Комісії не передбачене.

Важливим інструментом контролю є можливість Європейського Парламенту аналізувати звіти, надані відповідно до вимог Договорів іншими органами ЄС (Європейською Комісією, Радою Європейського Союзу, Судом Аудиторів, Центральним Європейським Банком, Уповноваженим з Прав Людини). Особливим випадком є річний звіт Суду Аудиторів про виконання.

Ще одним інструментом контролю є можливість скликання Європейським Парламентом (1/4 депутатів) тимчасових слідчих комісій, які мають за мету вивчення та з'ясування можливих порушень у діяльності Євросоюзу.

Європейський Парламент може ухвалити вотум недовіри Європейській Комісії, внаслідок чого вона зобов'язана подати у відставку. Пропозиція ухвалення вотуму недовіри має бути підтримана 1/10 від загальної кількості депутатів ЄП чи політичною групою.

Окремий Комісар не може бути відправлений у відставку в результаті висновку Парламенту, оскільки Комісія є солідарним органом і відповідає за свою роботу як єдиний орган.

Голосування щодо цього є відкритим і поіменним, а ухвала може бути прийнята лише кваліфікованою більшістю (2/3 голосуючих) за присутності щонайменше половини депутатів ЄП. Пропозиція ухвалення вотуму недовіри Комісії досі висувалася 5 разів, але жодного разу не отримувала необхідної більшості голосів для її реалізації.

Європейський Парламент має вплив на формування та склад деяких інституцій Євросоюзу. Найважливішим повноваженням у цій сфері є вираження Європарламенту згоди на призначення Голови Європейської Комісії. Ненадання згоди Парламентом у цій справі веде до обов'язкового узгодження країнами-членами Євросоюзу іншого кандидата на посаду Голови Комісії. Європейський Парламент має також право проводити слухання кандидатів на посаду Комісара, а потім, звичайною більшістю вирішує про схвалення чи відхилення цілого складу Європейської Комісії.

Європейський Парламент самостійно може призначити Омбудсмена (Уповноваженого з прав людини), строком на 5 років, котрий розглядає скарги фізичних та юридичних осіб на порушення в діяльності інституцій Євросоюзу. Омбудсмен діє на основі рішення Європейського Парламенту про статус і загальні умови виконання функцій Уповноваженого з Прав Людини від 09 березня 1994 р. та положень ст. 159-161 Регламенту Європейського Парламенту.

Усунення з посади Омбудсмен може відбутися внаслідок закінчення терміну, відставки, смерті чи відкликання. Уповноважений може бути відкликаним Європейським Судом на подання Європейського Парламенту, якщо Парламент вирішить, що він перестав відповідати необхідним умовам для виконання своїх функцій.

Бюджетні повноваження

Повноваження Європейського Парламенту в бюджетній сфері полягають у обговоренні та прийнятті загального бюджету Європейського Союзу. Бюджет Союзу приймається Європейським Парламентом спільно з Радою ЄС, причому ці інституції мають неоднакові права відносно різних категорій бюджетних витрат. Європейський Парламент виконує бюджетну функцію, аналізуючи проекту бюджет ЄС, ще на стадії його розробки і приймає участь в його обговоренні.

Також, Європейською Комісією формується звіт по виконанні бюджету ЄС. Комісія ЄС подає звіт для його аналізу Європарламентові і Раді ЄС на предмет правильності і законності виконання бюджету. Після аналізу звіту Європейський Парламент може підтвердити правильність виконання бюджету, хоча ненадання підтвердження не несе за собою жодних правових наслідків.

Зовнішньополітичні повноваження

Парламент має право на отримання інформації від Ради та Комісії ЄС, які зобов'язані його інформувати про всі найбільш

важливі зовнішньополітичні події (укладення міжнародних угод, міжнародні переговори), які потім обговорюються і дискутуються на пленарних засіданнях. Обговорення проблемних питань міжнародної спільноти в ході пленарних засідань становить значну частину діяльності Парламенту.

Винесення питання на обговорення відбувається через ініціативу євродепутатів, парламентських груп чи комітетів. Наслідком відповідного розгляду є прийняття «декларації. Передбачено окремі випадки, коли укладанню міжнародного договору передус отримання консультативного висновку Парламенту, а набуття чинності певних міжнародних угод залежить від їх схвалення.

Європейський Парламент має можливість звернутися з позовом до Суду Правосуддя ЄС у питаннях, що стосуються правомірності законодавчих актів Європейського Союзу, дотримання процедури перегляду установчих договорів і прийняття нових країн-членів, для отримання висновку стосовно відповідності проекту міжнародної угоди положенням установчих договорів.

3.3. Європейська Рада

Європейська Рада (англ. *European Council*) – це вищий орган політичної координації і планування Європейського Союзу. «Європейська рада дає Союзу імпульси, необхідні для його розвитку, і визначає його генеральні політичні орієнтири» (ст. 4 Договору про Європейський Союз).

Вперше правове становище Європейської Ради було закріплено Єдиним Європейським Актом. Сьогодні Європейська рада діє на основі Положення Єдиного Європейського Акта, норми якого продубльовано в ст. 4 Договору про Європейський Союз, а також доповнено Лісабонським договором 2007 р.

Європейська Рада сформувалася на основі конференцій, які на початку відбувалися несистематично починаючи з 1962 року в Парижі (Париж 1961 р., Бонн 1961 р., Рим 1967 р., Гаага

1969 р., Париж 1974 р.). У них брали участь глави держав та урядів, а після конференції в Гаазі також міністри закордонних справ. Під час конференції у Парижі у 1974 р. глави держав та урядів постановили зустрічатися регулярно три рази на рік: один раз у Брюсселі, а два наступних – у столицях чи інших містах країн-членів. Натомість назва «Європейська Рада» існує, починаючи від зустрічі, що відбулася у м. Дублін у березні 1975 р.

Членами даного органу за посадою виступають керівники всіх держав-членів і Президент Європейської комісії, яких супроводжують міністри закордонних справ і один із членів Європейської комісії. Оскільки більшість країн Союзу за формою правління є парламентарними республіками то в Європейській Раді їх зазвичай представляють глави урядів (прем'єр-міністри), рідше – президент (наприклад, Франція).

Сесії Європейської Ради, за загальним правилом, повинні збиратися не рідше двох разів на рік (на практиці чотири рази на рік). Головує на них керівник країни, яка у відповідний період займає пост Голови Ради Європейського Союзу.

Президент Європейської Ради обирається Європейською Радою строком на два з половиною роки з можливістю його одноразового переобрання. Завданням Президента Європейської Ради є головування та сприяння роботі Європейської Ради, крім того, він має представляти на вищому рівні ЄС у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки без шкоди повноваженням Високого представника ЄС із зовнішньої політики та політики безпеки.

Європейська Рада працює сесійно, кожна сесія триває два дні, протягом яких обговорюються найважливіші проблеми розвитку Європейського Союзу і світової політики. За підсумками сесії приймається підсумковий політичний документ під назвою «висновки» (англ., франц. *Conclusions*). У цьому документі викладаються загальні оцінки і узгоджені ініціативи, підлягають реалізації на рівні Союзу в цілому і його держав-членів.

Європейська Рада займається справами, які зважаючи на свою важливість не можуть бути вирішені на нижчому щаблі. Рішення прийняті нею переважно не мають юридичної сили, але

їх політичне значення є дуже вагомим, і це знаходить відображення у правових актах, прийнятих іншими, уповноваженими до цього інституціями Європейського Союзу. Але це не означає, що Європейська Рада не може приймати юридично зобов'язальних рішень, зокрема положеннями ст. 7 Договору про створення Європейського Союзу передбачено право Європейської Ради застосовувати санкції до держав-членів ЄС, які тривалий час грубо порушують основні свободи, демократичні принципи та права людини.

Європейська Рада визначає напрями політичного розвитку ЄС не маючи законодавчих повноважень. Одним з головних завдань Європейської Ради є визначення принципів та засад спільної політики в галузі закордонних справ і безпеки. Для цього Європейська Рада розробляє загальні рекомендації, та приймає необхідні рішення. Рада ЄС впроваджує ці рекомендації через власні більш деталізовані рішення. Окрім того Європейська Рада висуває кандидата на посаду Президента Європейської Комісії, Високого представника ЄС з зовнішньої політики та політики безпеки.

3.4. Рада Європейського Союзу

Рада Європейського Союзу (англ. *Council of the European Union*) – «міжурядовий» інститут, що складається з посадових осіб виконавчої влади держав-членів, зазвичай в ранзі міністра. «До Ради входять по одному представнику від кожної держави-члена на міністерському рівні, уповноваженому створювати зобов'язання для уряду цієї держави-члена» (ст. 203 Договору про ЄС).

Із створенням Європейських співтовариств, кожне з них мало окрему «Раду Міністрів», починаючи з 1952 року, вони не були аналогічними інституціями, хоча мали майже однакову структуру і відрізнялися повноваженнями. У 1965 р. був підписаний «Договір про злиття» за котрим Ради трьох європейських

співтовариств об'єднувалися у відповідно єдину для співтовариств керівну політичну інституцію. Запроваджена на той час назва цього органу – «Рада Міністрів» була змінена у листопаді 1993 р. на «Раду Європейського Союзу».

Рада Європейського Союзу функціонує насамперед на основі положень ст. 202- 210 (Договір про функціонування ЄС), а також внутрішнього регламенту, прийнятого відповідно до ДЄС від 31.05.1999 р.

Розташована Рада ЄС у м. Брюссель, деякі зустрічі Ради проводяться у м. Люксембург. Згідно зі ст. 203 Договору про функціонування ЄС Рада складається з представників усіх держав членів-членів міністерського рівня, уповноважених до діяльності урядом своєї країни.

На відміну від Європейського Парламенту, члени Ради висловлюють і захищають інтереси своїх держав і пов'язані вказівками органів, їх направили.

Договір про функціонування ЄС, безпосередньо, не визначає, яких міністрів державам-членам належить направляти для участі в засіданнях Ради. Оскільки на цих засіданнях обговорюються і приймаються рішення з широкого кола суспільних проблем, Рада стала збиратися в різних складах. Вони отримали назву формації Ради.

Так, Рада з питань правосуддя і внутрішніх справ приймає нормативні акти та інші рішення у сфері охорони правопорядку та боротьби зі злочинністю, а також в галузі цивільного судочинства, візової, імміграційної політики і притулку. Членами Ради даної формації виступають міністри внутрішніх справ або юстиції держав-членів.

Рада з питань навколишнього середовища в складі компетентних міністрів держав-членів розглядає і затверджує заходи у сфері екологічної політики ЄС.

Всього в даний час в Раді функціонують дев'ять формацій. Серед них пріоритетну роль відіграє Рада із загальних питань і зовнішніх відносин (у складі міністрів закордонних справ), який відповідає за прийняття рішень у сфері зовнішньої політики, а також вирішує інші питання «загального» характеру

(в тому числі про розподіл обов'язків між іншими формациями Ради).

Рада – єдиний з інститутів Європейського Союзу, який не має фіксованого складу членів і терміну повноважень. Подібна багатолічність Ради створює деякі проблеми, але в цілому помітно підвищує професіоналізм і компетентність «міжурядового» інституту Європейського Союзу.

Це, як правило, міністри, але можуть бути і заступники міністрів, і навіть держсекретарі та їх заступники. Однак, тільки члени Ради, які мають статус міністра, можуть голосувати на засіданнях Ради, тобто держсекретар може замінити міністра, але без права голосу. У засіданнях Ради бере участь один представник від кожної країни, уповноважений своїм урядом, тобто, у Раді представлені інтереси країн-членів Євросоюзу, а сама Рада є органом з міжнародним статусом. У ситуації, описаній у ст. 7 Договору про функціонування ЄС, сказано, що у разі коли Рада може вжити певних заходів до країн-членів, внаслідок порушення ними принципів та права, визначені у ст. 6 Договору про діяльність ЄС, а також при встановленні так званої глибокої співпраці та розгляді деяких питань, пов'язаних із функціонуванням валютно-економічного Союзу і Європейського центрального банку, – представники урядів країн діють спільно і прийняті ними рішення мають не лише політичне значення, а й правову силу.

Рада ЄС не проводить своїх засідань регулярно. Залежно від сфери справ, які розглядаються, окремі уряди делегують на засідання Ради відповідних представників. Тобто, фактично існує кілька Рад, кожна з яких займається відповідним напрямом: Рада з загальних справ, економічних та фінансових справ, внутрішніх справ і цивільної оборони, правосуддя, сільського господарства, внутрішнього ринку, наукових досліджень, навколишнього середовища, рибальства, транспорту та телекомунікації, зайнятості та соціальної політики, промисловості та енергетики, бюджету, прав споживачів і туризму, освіти та молоді, здоров'я, культури.

Головує у Раді Європейського Союзу певна країна за принципом ротації (півроку) у послідовності, затвердженій одно-

голосно всіма державами-членами, тобто визначається головування (президентство) країни, а не конкретної особи.

Згідно з Угодою про Європейський Союз саме держава-представник є вищим представником Союзу з питань спільної зовнішньої політики і політики безпеки, веде міжнародні переговори і робить офіційні заяви від імені цієї організації в цілому. Зважаючи на цю обставину пост Голови Ради для держав-членів є дуже престижною посадою, а в засобах масової інформації держава-голови часто називають Президентом Європейського Союзу.

Голова Ради виконує насамперед організаційні та представницькі функції. До його повноважень належить скликання засідань Ради, складення проекту порядку денного, плану роботи Ради, проведення голосування, а також підписання протоколів і правових актів, прийнятих Радою самостійно або у співпраці з Європейським Парламентом. Крім того, Голова представляє Раду в контактах з іншими органами Європейського Союзу і третіми суб'єктами.

Допоміжним у роботі Ради Європейського Союзу є Генеральний Секретаріат. Генеральний Секретар, виконує також функції Верховного Представника у справах спільної зовнішньої політики та політики безпеки, йому допомагає заступник Генерального Секретаря, відповідальний за управління Секретаріатом.

Рада Європейського Союзу працює в сесійному порядку. Засідання Ради ЄС переважно проходять закрито. Протягом року проходять в середньому 100 сесій Ради в різних формаціях; кожна сесія триває, як правило, один день (рідше два дні). Кількість сесій Ради і дати їх проведення визначаються заздалегідь, в програмі країни яка головує в Раді.

Рішення приймаються шляхом голосування звичайною більшістю, кваліфікованою більшістю і одноголосно. Звичайною більшістю приймаються акти, які не мають правової сили, або рішення з технічних питань. Кваліфікована більшість і одноголосність є необхідними при прийнятті юридично зобов'язальних актів.

Більшість при голосуванні, розуміється як половина плюс один член Ради. Під час голосування кваліфікованою більшістю прийнято так звану систему зважених голосів, які повинні забезпечити рівновагу між великими та малими за чисельністю мешканців країнами. Якщо ж Рада приймає рішення одногосно, то утримання від голосування представником якоїсь із країн-членів не блокує прийняття акту. Водночас у Раді діє так зване уявне вето, тобто, якщо хтось із міністрів відсутній, то вважається, що він виступає проти. Тому коли потрібна одногосність, рішення не може бути прийняте за відсутності членів Ради.

Згідно з положеннями установчих договорів ЄС, до повноважень Ради Європейського Союзу належить:

- готує пропозиції щодо стратегії у сфері спільної зовнішньої політики і політики безпеки;
- спільно з Європейською Комісією забезпечує реалізацію та узгодженість зовнішньополітичної діяльності Союзу;
- накладає санкції на держави-члени, які порушують визначені у засновницьких договорах принципи Союзу;
- забезпечує координацію загальної економічної політики держав-членів;
- бере участь у процесі законотворення ЄС, співпрацюючи з Європейською Комісією та Європарламентом;
- може зажадати проведення Комісією будь-яких розслідувань, які визнаються необхідними для досягнення спільної мети;
- укладає міжнародні договори та угоди від імені Євросоюзу;
- уповноважена скликати конференції представників держав-членів для перегляду положень установчих договорів;
- має певний вплив на формування інших інституцій ЄС, зокрема призначає членів соціально-економічного Комітету, Комітету регіонів і Суду аудиторів.

Рада може за умов одногосності змінити кількість членів Європейської Комісії, на подання Європейського Суду – збільшити кількість його Суддів чи Генеральних радників. Рада також ухвалює статuti чи регламенти деяких інституцій. Рада

уповноважена встановлювати ставки, додатки та розмір пенсії Голови та членів Комісії, Голови, Суддів, Генеральних радників і Секретаря Європейського Суду.

Незважаючи на те що членами Ради є представники виконавчої влади держав-членів, даний інститут Європейського Союзу виступає, перш за все, в ролі законодавця. В даний час Рада реалізує законодавчу функцію спільно з Європейським парламентом, однак, на відміну від останнього, вето Ради на законопроекти завжди носить абсолютний характер.

У сферах, де законопроекти видаються на базі консультаційної процедури, саме Рада приймає документ в остаточній редакції, в тому числі всупереч можливим запереченням Європарламенту.

3.5. Європейська Комісія

Європейська Комісія – орган Європейського Союзу, що наділений найбільшими виконавчими повноваженнями, оскільки її головною функцією є забезпечення належного функціонування спільного ринку ЄС.

До Лісабонської реформи Європейський Союз на міжнародній арені представляли Комісія (у межах Європейського Співтовариства та Євратому) і Голова Ради, якому допомагав Генеральний секретар Ради, що одночасно займав пост Високого представника зі спільної зовнішньої політики й політики безпеки.

Створена Європейська комісія була внаслідок у 1957 році із підписанням Договорів про створення ЄЕС і Євратому у 1967 році.

Зміни, внесені Лісабонської угодою, полягають в тому, що скасовується посада Високого представника зі спільної зовнішньої політики й політики безпеки, а особою, уповноваженою представляти Європейський Союз із питань, що відносяться до спільної зовнішньої політики й політики безпеки, тепер є Верхо-

вний представник (п. 2 ст. 27 Договору про ЄС), при цьому він зобов'язаний заручитися підтримкою інших членів Комісії. Тобто наразі Європейська Комісія представляє ЄС на міжнародній арені в його відносинах із третіми країнами й міжнародними організаціями.

До основних завдань комісії відноситься:

- просуває спільні інтереси Союзу і з цією метою виступає з відповідними ініціативами:

- стежить за застосуванням Договорів і заходів, прийнятих інститутами на підставі останніх;

- здійснює нагляд за застосуванням права Союзу під контролем Суду Європейського Союзу;

- виконує бюджет і управляє програмами;

- здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції відповідно до умов, передбачених Договорами. За винятком спільної зовнішньої політики і політики безпеки та інших випадків, передбачених Договорами, вона забезпечує представництво Союзу на міжнародній арені;

- вона виступає з ініціативами щодо складання щорічної і багаторічної програм Союзу з метою досягнення між інституційних угод Європейська Комісія діє на основі ст. 211-219 Договору про Європейський Союз, а також на основі внутрішнього регламенту Європейської Комісії.

Згідно з Протоколом про місцезнаходження резиденцій деяких органів і служб, місцем розташування Комісії ЄС є м. Брюссель (Бельгія).

До складу Комісії ЄС входять чиновники (комісари), що мають статус міжнародних службовців. Членами Комісії можуть бути тільки громадяни держав-членів. Кількість комісарів може змінитися, якщо Рада ЄС прийме про це одностороннє рішення.

Члени Комісії представляють інтереси Союзу, а не країн, з яких вони походять. Їм не можна приймати, ані домагатись жодних інструкцій від урядів країн-членів. Окрім того, країни повинні шанувати незалежність комісарів і не можуть здійсню-

вати на них вплив. У цьому аспекті повинна бути цілковита незалежність від країн-членів та інших органів Євросоюзу.

Члени Комісії відбираються на підставі їх загальної компетентності та європейської відданості з числа осіб, які забезпечують будь-які гарантії своєї незалежності.

Процедура призначення Членів Єврокомісії виглядає наступним чином:

1. Рада ЄС за спільною згодою визначає кандидатуру Президента Європейської комісії, яку затверджує Європарламент;

2. Рада ЄС за погодженням з кандидатом на посаду Президента визначає інших осіб для призначення їх членами Європейської Комісії;

3. Склад Європейської комісії в цілому затверджує європейський парламент;

4. Після затвердження Європейським Парламентом Президент і члени Європейської Комісії мають бути призначені Радою ЄС.

На сьогоднішній день Комісія складається з двадцяти семи незалежних членів (по одному від кожної країни-члена), разом з Президентом і сімома віце-президентами, включаючи Першого Віце-Президента, Верховного представника Європейського Союзу із зовнішньої політики та безпеки та 19 Комісарів.

Члени Комісії відбираються серед громадян держав-членів по системі строго рівноправній ротатції між державами-членами, що дозволяє відобразити демографічний і географічний діапазон усіх держав-членів. Дану систему одноголосно встановлює Європейська Рада відповідно до статті 244 Договору про функціонування Європейського Союзу.

Члени Комісії повинні утримуватися від будь-яких дій, несумісних з їхніми обов'язками. Держави повинні поважати незалежність членів Комісії та не намагаються впливати на них під час виконання їхніх завдань.

Члени Комісії під час перебування на посаді не можуть займатися жодною професійною діяльністю, оплачуваною або неоплачуваною. Приступаючи до виконання своїх обов'язків,

вони урочисто присягають поважати під час і після закінчення строку повноважень зобов'язання, що випливають із перебування на посаді, зокрема обов'язок поводитися чесно та розважливо щодо надання згоди на певні призначення або пільги після закінчення строку їхніх повноважень. У разі будь-якого порушення цих зобов'язань Суд за поданням Ради, яка діє простою більшістю, або Комісії може прийняти рішення про те, що відповідний член з огляду на обставини має бути або примусово звільнений відповідно до статті 247ДЄС, або має бути позбавлений права на пенсію чи інші аналогічні виплати.

До складу першої Європейської Комісії, входять: її Президент Європейської Комісії та Верховний представник Союзу у закордонних справах і політиці безпеки, який є одним з її віце-голів, та по одному громадянину від кожної держави-члена.

Крім звичайної заміни або смерті, обов'язки члена Комісії припиняються, коли він іде у відставку або коли його примусово звільняють.

Посада, вакантна внаслідок відставки, примусового звільнення або смерті члена Комісії, заповнюється на залишок строку перебування на посаді попереднього члена новим, який має таке ж громадянство та призначений Радою за спільним погодженням з Президентом Комісії після проведення консультацій та згідно з критеріями, встановленими у другому абзаці частини 3 статті 17 Договору про Європейський Союз. Рада, діючи одноставно за пропозицією Голови Комісії, може прийняти рішення про те, що така вакантна посада не потребує заповнення, зокрема коли залишок строку перебування на посаді члена Комісії є коротким.

Якщо будь-який член Комісії вже не відповідає вимогам, необхідним для виконання його обов'язків, або якщо він винний у вчиненні серйозного проступку, Суд може за поданням Ради, яка діє простою більшістю, або Комісії примусово звільнити його.

Роботою Європейської Комісії керує її Президент Європейської Комісії. Термін повноважень Комісії становить п'ять років.

До повноважень Президента Єврокомісії є організація роботи Комісії, розподіл портфелів між членами Комісії. Прези-

дент також визначає перелік актуальних політичних питань Комісії, захищаючи загальні європейські інтереси.

Президент Президента Єврокомісії збирає засідання Комісії, затверджує порядок денний засідань, проводить голосування та підписує протоколи і правові акти, прийняті Комісією. Комісія зі своїх членів може вибрати одного чи двох заступників Голови, роль яких обмежується заступництвом Голови у проведенні засідань та представницькими функціями.

Єврокомісія була поділена на так звані Генеральні Дирекції (інакше – департаменти, директорати). Роботою кожного департаменту керує один з комісарів, що нагадує поділ на міністерства в урядах країн-членів. На чолі кожної Генеральної Дирекції стоїть її Генеральний Директор, який завжди походить з іншої країни, аніж комісар, і відповідає за організацію роботи Дирекції.

Кожен департамент Європейської Комісії відповідає за певну сферу політики: сільське господарство, конкуренцію, економічні та фінансові справи та ін., і є під прямою відповідальністю Комісара Європейської Комісії. Посадові особи, які працюють у різних галузях, є відповідальними за фактичну реалізацію політичних рішень.

Комісарові у виконанні його обов'язків допомагає Кабінет, до складу якого входять переважно довірені особи, які за правилами походять з тієї самої країни, що й комісар. Роботу Кабінетів координують службовці, котрі посідають дуже високі посади в урядовій ієрархії Євросоюзу. До їх найголовніших функцій належить представництво комісара у випадку його відсутності на засіданнях Комісії. Уся робота Комісії координується Генеральним Секретаріатом, на чолі якого стоїть Генеральний Секретар. Це особа, яка має право брати участь у засіданнях Комісії, але не є її членом і не може голосувати. Проте Генеральний Секретар координує роботу Генеральних Дирекцій, підписує протоколи із засідань Комісії, а також відповідає за співпрацю з відповідними управлінськими службами інших органів ЄС.

Європейська Комісія може приймати рішення за трьома процедурами: на засіданнях, письмовою процедурою, процеду-

рою делегування. Під час прийняття рішень на засіданнях обов'язково повинен бути кворум. Згідно з письмовою процедурою, проект правового акту надходить до кожного комісара, а також його узгоджують і перевіряють відповідні департаменти та служби. Якщо жоден з членів Комісії не висловить незгоди із проектом, то такий правовий акт буде прийнято. Однак, якщо хтось із комісарів буде мати якісь поправки або зауваження, то проект розглядають на засіданні Єврокомісії.

З метою забезпечення належного функціонування та розвитку спільного ринку Європейська Комісія:

- забезпечує виконання установчих договорів і прийнятих на їх основі правових актів;
- формує рекомендації і висловлює думки у справах, які є предметом установчих договорів, якщо договори це безпосередньо передбачають;
- ініціює розробку та бере участь у розгляді правових актів, які приймаються Радою ЄС і Європейським Парламентом;
- бере участь у здійсненні зовнішньополітичних зв'язків.

Ключова роль Європейської Комісії полягає у володінні виключним правом законодавчої ініціативи. Саме їй належить право ініціювання прийняття певного нормативного акта, який пізніше у рамках комітетів Комісії ЄС на національному рівні обговорюється і доопрацьовується на рівні інститутів Євросоюзу приймається, після чого передається державам-членам для застосування, за правильністю застосування якого слідкує Єврокомісія. Отже, на рівні Єврокомісії замикається коло відносин і взаємодії інститутів ЄС у нормотворчій діяльності.

Крім того, вона наділена широкими повноваженнями у сфері розробки вторинного законодавства, здійснення спільної політики Європейського Союзу, контролю за дотриманням права ЄС. Тому від її активності, складу, порядку функціонування багато в чому залежить успіх інтеграційного процесу в цілому.

Європейська комісія також виконує функцію нагляду за належним дотриманням законодавства ЄС її державами членами, інститутами ЄС фізичними та юридичними особами. У випадку, якщо Європейська Комісія дійде висновку, що держава-член

порушує законодавство ЄС, вона може звернутися до відповідної держави з вимогою припинити порушення своїх зобов'язань. Якщо держава-член не відреагує на висновок Єврокомісії або вжиті нею заходи не будуть задовольняти Єврокомісію вона уповноважена передати справу на розгляд Суду Правосуддя відповідно до ст. 258 Договору про функціонування ЄС.

Єврокомісія на рівні з іншими інституціями ЄС може ініціювати судове провадження проти Європейського Парламенту, Європейської Ради, Ради ЄС та Європейського центрального Банку, у тому випадку якщо, дії цих органів суперечить законодавству.

Єврокомісія має повноваження щодо фізичних і юридичних осіб, через можливість накласти штраф за порушення ними законодавства ЄС про конкуренцію та транспорт.

Комісія реалізує повноваження, що необхідні для забезпечення узгодженої роботи інституційного механізму ЄС.

Важлива роль Європейської Комісії розкривають ст. 258-260 ДФЕС відповідно до них здійснення нею ряду наступних повноважень: вона може запровадити процедуру призупинення або припинення окремих прав держав-членів; самостійно накладати штрафні санкції.

Окремий напрям роботи Європейської Комісії пов'язаний із виконанням зовнішньополітичних функцій.

Контрольні питання

1. Яким чином створюється Рада Європейського Союзу?
2. Яку структуру має Рада Європейського Союзу?
3. З чого складаються повноваження Ради Європейського Союзу?
4. Визначте сутність координаційної функції Ради Європейського Союзу.
5. Охарактеризуйте законодавчу функцію Ради Європейського Союзу.

6. Який правовий статус має Європейський Парламент в системі органів ЄС?

7. Дайте характеристику структури та складу Європейського Парламенту.

8. Яка процедура проведення парламентських виборів у ЄС?

9. Які керівні органи створюються та діють у Європейському Парламенті?

10. Назвіть повноваження голови Європейського Парламенту?

11. Як формується Європейська Комісія?

12. Які основні повноваження має Європейська Комісія?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Амстердамський Договір 02.10.1997 р. URL: <https://web.archive.org/web/20120829111957/http://www.eurotreaties.com/amsterdamtreaty.pdf>

2. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029

3. Договір про запровадження Конституції для Європи (проект) від 18.07.2003 р. № 2003/C169/01. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_647

4. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017

5. Договір про заснування єдиної Комісії та єдиної Ради Європейських співтовариств (Договір про злиття) 08.04.1965 р. URL: https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%94%D0%BE%D0%B3%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%80_%D1%81%D0%BB%D0%B8%D1%8F%D0%BD%D0%B8%D1%8F#cite_note-1

6. Єдиний Європейський Акт від 17.02.1986 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028

7. Конвенція «Про застосування Шенгенської Угоди від 14 червня 1985 р. про поступову відміну перевірок на спільних кордонах» 1990 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_0906.
8. Лиссабонський договір 13.12.2007 р. URL: <http://eulaw.ru/treaties/lisbon>
9. Ніщський договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договорів про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними від 26.02.2001 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_096.
10. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2016/425 Про засоби індивідуального захисту та скасування Директиви Ради 89/686/ЄЕС від 09.03.2016 р. № 2016/425. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_010-16?lang=ru
11. Регламент Комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 року про внесення змін до додатків регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 698/2006, (ЄС) [...] від 08.04.2013 р. № 317/20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-13

Додаткова література

1. Європейське право. Право Європейського Союзу: підручник : у 1 кн. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. 346 с.
2. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова. Видання сьоме, змінене і доповнене. Київ : Вид-во «Істина». 2017. 384 с.
3. Аракелян М. Р., Василенко Н. Д. Курс лекцій по праву Європейського Союзу: учеб. пособие. Одесса: Юридическая литература, 2008. 224 с.
4. Комарова Т. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків: Прав, 2019. 178 с.
5. Муравйов В. І., Шпакович О. М., Лисенко О. М., Святун О. В. Інституційне право Європейського Союзу. Київ : Ін Юре, 2015. 312 с.
6. Пістракевич О. В. Загальна характеристика інституцій ЄС. Основні інституції Європейського Союзу. Європейська інтеграція: навч. посібник для студентів вищих навчальних закладів та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / кол. авт.; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ, 2013. 213 с.

Розділ 4

ЧЛЕНСТВО В ЄВРОПЕЙСЬКОМУ СОЮЗІ

4.1. Основні інтеграційні вимоги щодо членства держав у Європейському Союзі

Європейський вибір України – це шлях наближення до стандартів демократії, громадянського суспільства, верховенства права та забезпечення прав і свобод людини та громадянина. Метою стратегії економічного і соціального розвитку України є створення реальних умов для її вступу до Європейського Союзу. Головне для європейської інтеграції України – не формальні обіцянки, а сутнісні перетворення, які у першу чергу потрібні самій Україні. За осатаній час більш-менш викристалізувались конкретні напрями, в яких треба рухатись, та проблеми, які треба вирішувати. На відміну від попередніх років, бачення цих напрямів і проблем практично співпадає в ЄС та в Україні, що безперечно свідчить про значний прогрес у стосунках.

Разом з тим слід визнати, що далеко не всі країни в Європі прагнуть набути членства в ЄС. Чим більш економічно заможною є держава, тим менше стимулів у неї прагнути набути такого членства. Тут цілком доречно провести своєрідну паралель між Європейським Союзом і імперією: будівництво й існування обох утворень виглядає безхмарним лише до тих пір, доки народи, що прагнуть вступу до ЄС (приєднатися до імперії), отримують (можуть отримати) від членства в ній (перебування в її складі) якісь суттєві переваги.

Європейський Союз прийнято розуміти як відкриту організацію. Цей висновок підтверджує і аналіз установчих договорів. Однак відкритий характер зовсім не означає, що ЄС не передбачає існування граничних меж свого розширення. Європейський Союз – це складна структурована система, яка існує не самостійно, а у тісній взаємодії з навколишнім середовищем.

З цілісності Європейського Союзу як системи закономірно випливає існування кордонів.

Аналіз законодавства об'єднання і практики його застосування, висловлювання його керівників і представників національних урядів держав-членів дає підстави стверджувати, що Союз якщо і не визначив остаточні межі свого розширення, то принаймні усвідомлює їх існування. Отож, можна погодитися з думкою, що відкритість ЄС має супроводжуватися досить суттєвими обмеженнями.

Умови вступу до ЄС були визначені на засіданні Європейської Ради у Копенгагені, що проводилось 21–22 червня 1993 року: «Асоційовані держави Центральної та Східної Європи, які висловили таке прагнення, можуть стати членами Європейського Союзу. Вступ відбудеться як тільки асоційована держава зможе взяти на себе обов'язки членства, задовольнивши необхідні політичні та економічні вимоги».

Одним з перших практичних кроків в налагодженні співробітництва України з ЄС була Угода між Європейським співтовариством та Україною від 01 січня 1993 року – Про торгівлю текстильною продукцією. 14 червня 1994 року після тривалих переговорів в Люксембурзі було підписано Угоду про партнерство та співробітництво (УПС) між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами, з іншого.

Ці вимоги отримали назву Копенгагенських критеріїв та включають наступне:

перший критерій (політичний критерій) – досягнення країною стабільності інститутів, що є гарантами демократії, верховенства права, прав людини і поваги та захисту прав меншин;

другий критерій (економічний критерій) – «існування діючої ринкової економіки, а також спроможність впоратися

з тиском під час конкуренції та ринковими умовами в межах Європейського Союзу»;

третій критерій (членський критерій) – «спроможність узяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, зокрема, визнання завдань політичного, економічного та валютного об'єднання».

Вищевказані критерії вступу було підтверджено в грудні 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді, де, крім того, підкреслювалася важливість перебудови адміністративних структур країни-заявника і створення умов для поступової гармонійної інтеграції в ЄС. Копенгагенські критерії незмінні для кожної з держав – кандидатів на вступ до ЄС і, з урахуванням євроінтеграційних прагнень України, обов'язкові й для неї.

Хоча документи ЄС не містять чіткого переліку вимог за кожною з груп критеріїв, аналіз вимог до країн-кандидатів дає змогу визначити їхні основні складові.

Можливість прийняття нової країни до складу ЄС передбачена в ст. 49 Договору про ЄС: «Будь-яка європейська держава, яка поважає цінності, зазначені в ст. 2, та віддана їх поширенню, може подати заявку на набуття членства у Союзі». Відповідно до статті 2 зазначеного договору: «Союз заснований на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб, що належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів в рамках суспільства, характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю і рівністю жінок та чоловіків».

ЄС за всю свою історію лише кілька разів відхиляв заявки про набуття членства в Союзі: невдача спіткала Марокко, Туреччину та Іспанію. Марокко не відповідала засадничому географічному критерію членства в ЄС, а Іспанії і Туреччині було відмовлено розпочати перемови головним чином через авторитарність режимів, що правили в цих країнах на час подання заявок – після того, як автократії поступилися місцем цілком легітимним демократичним урядам – ЄС розпочав з цими країнами переговори про вступ. У рішеннях Люксембурзької Ради (1997 р.) зазначало-

ся, що «дотримання Копенгагенського політичного критерію є передумовою для початку переговорів про асоціацію».

На сьогодні Україна вже виконала низку політичних критеріїв, до них слід віднести: закріплення в Конституції України гарантії захисту політичних, економічних та соціальних прав. Конституція встановила демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створюють умови для нормального функціонування державних установ; ратифіковано низку міжнародних нормативних актів, наприклад, Міжнародний пакт про громадянські і політичні права, Міжнародний пакт про економічні, соціальні і культурні права; схвалено низку нових законів, що стосуються вдосконалення виборчого процесу; скасовано смертну кару; ухвалено Закон України «Про виконання рішень Європейського суду з прав людини»; проведено реформу прокуратури щодо обмеження повноважень та ін. Але існують також завдання, які ще необхідно вирішити у майбутньому, наприклад, слід вживати реальних заходів щодо забезпечення дотримання прав і свобод людини, закріплених у Конституції України; більш послідовною має бути політика щодо боротьби з корупцією; необхідно усунути існуючі розбіжності між різними законодавчими актами, наприклад, між Цивільним і Господарським кодексами України та ін.

Економічні критерії мають дві складові – існування діючої ринкової економіки; спроможність впоратись з ринковими силами та тиском конкурентного середовища в межах Європейського Союзу – виконання кожної з яких оцінюється на основі аналізу ряду факторів.

Стан виконання економічного критерію в нашій країні має наступний вигляд: поступово підвищується рівень продуктивності виробництва та розширюється база економічного зростання; Україна отримала від ЄС та США статус країни з ринковою економікою; внесені зміни до відповідних законів України з метою приведення законодавства у відповідність до законодавства ЄС; у сфері фінансових послуг Національним банком України прийнято постанови з метою вдосконалення процесу аудиту та нагляду у банківському секторі; схвалено відповідне законодавство

щодо врегулювання ринків цінних паперів; реформовано систему щодо порядку проведення аудиту та створення комп'ютерних реєстрів податкових накладних і відповідної автоматизованої системи; у сфері прав інтелектуальної власності досягнуто значного успіху у вдосконаленні відповідного законодавства та ін.

На сьогодні, для покращення економічного становища слід модернізувати застаріле виробництво, домагатися ефективності економіки. З розвитком економіки пов'язане забезпечення економічної свободи кожної людини. Треба враховувати, що з економічним зростанням відбувається збільшення номінальних та реальних доходів населення, до того ж треба брати до уваги, що зростання вартості робочої сили можна досягти не при безробітті, а при надлишку робочих місць. Необхідно забезпечити зростання середньорічних темпів ВВП, водночас мають залишатися високими темпи зростання інвестицій в країну. Середньорічний рівень інфляції має бути знижено. Потрібно, щоб продовжувався прогрес у створенні повністю функціонуючої ринкової економіки, включаючи ціноутворення, контроль за державною допомогою, законодавчим середовищем, яке забезпечує чесну конкуренцію між суб'єктами господарювання.

Критерій членства – критерій членства є, як свідчать переговори країн-кандидатів, найважчим для виконання. При проведенні переговорів про набуття членства в ЄС конкретизовані 31 критерій членства. Кожен з них відповідає одному з 31 розділів *acquis communautaire* («спільного доробку ЄС»). Копенгагенська Європейська Рада дійшла висновку, що країни-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про Європейський Союз, включаючи політичний, економічний і валютний Союз. Спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки є головними складовими політичного союзу ЄС.

Важливим сегментом ЄС є Європейський економічний і валютний союз. Однак слід розрізнити участь у валютному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валюти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС. Участь

у ньому сприятиме розвитку країн-кандидатів, прийняттю у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС. Для виконання Україною даного критерію необхідно здійснити низку практичних дій, щодо кожного з пунктів *acquis communautaire*, серед яких можна виділити: забезпечення цінової стабільності, стабільності національної валюти, подолання дефіциту бюджету, державного боргу, проведення гармонізації українського законодавства з нормативними актами ЄС у сфері енергетики, промисловості, екології, забезпечити відповідність стандартів промислової продукції європейським та ін.

Згідно з рішенням Європейської Ради у Люксембурзі в 1997 р., Європейською Комісією було запропоновано подавати щорічні звіти про досягнутий прогрес країн-кандидатів у процесі приєднання з відповідними висновками. У них Комісія аналізує відповідність реформ, що проводяться у країнах-кандидатах з 1997 р., Копенгагенським критеріям. При цьому ЄК бере до уваги лише вжиті заходи, а не ті, що готуються. Це є універсальним методом, який дає можливість на основі об'єктивного підходу порівняти й оцінити реальний прогрес країн на шляху вступу до ЄС.

На сьогодні, оцінка відповідності України вище зазначеним критеріям буде в основному негативною для України. Причинами виступають: внутрішня політична нестабільність; не повна відповідність України формальним критеріям. Перед Україною ще залишаються складні завдання, щодо реалізації Копенгагенських критеріїв у життя, а швидкість їх вирішення залежить від ефективності засобів їх розв'язання, наявності бажання та здійснення активних дій, як на рівні органів влади, так і на рівні пересічних громадян.

4.2. Основні етапи вступу до Європейського Союзу

Розширення Європейського Союзу розширюють його кордони на в основному на Східну Європу. Після прийняття Ніцць-

кого договору бюджет ЄС передбачає виділення фінансів на підтримку країн-кандидатів, що виявили бажання вступити до складу Європейського Союзу.

Переговори про членство не можуть починатися, поки всі уряди ЄС не погоджуються у формі одностайного рішення Ради ЄС щодо рамок або мандату на переговори з країною-кандидатом. Переговори проводяться між міністрами та послами урядів ЄС та країни-кандидата у так званій міжурядовій конференції.

На даний час переговори про вступ ведуться з кількома державами. Процес розширення іноді називають європейською інтеграцією. Однак цей термін використовується тоді, коли мова йде про посилення співпраці між країнами-членами ЄС і також коли їх уряди поступово гармонізують міждержавне законодавство. Для прийняття країн до ЄС запроваджена процедура, яка складається з чотирьох етапів:

Консультативний етап (оцінюючий етап)

Можливість прийняття певної країни до складу Європейських співтовариств є передбачена в Статті 49 Договору про ЄС. За якою країна може подати заявку на вступ до ЄС. Практика показує, що зацікавлена країна робить це після того, як Європейська Рада дає цій країні так званий «політичний імпульс».

Однак, кандидат повинен виконати для цього низку вимог. Першим критерієм є географічний критерій і впливає зі ст. 49 Договору про ЄС, яка каже, що «кожна європейська країна може подати заявку про вступ до ЄС». Проте, як показує практика, виконання цього критерію не є настільки обов'язковим, що яскраво показує приклад із Туреччиною.

Критерії, яким мають відповідати держави кандидати на вступ до Європейського Союзу (Копенгагенські критерії).

Політичні критерії

Членство в ЄС під кутом зору політичних стандартів вимагає від держави-кандидата стабільності інститутів, що гаран-

тують демократію, верховенство права, повагу і захист меншин. Статтею 6 Договору про Європейський Союз закріплено, що «Союз базується на принципах свободи, демократії, поваги до прав людини і основних свобод та верховенства права».

Держави, які бажають стати членами ЄС, повинні не лише закріпити принципи демократії і верховенства права у своїх конституціях, але й втілювати їх у повсякденне життя. Конституції держав-заявників мають гарантувати демократичні свободи, включаючи політичний плюралізм, свободу слова і свободу совісті. Вони встановлюють демократичні інститути та незалежні органи правосуддя, органи конституційної юрисдикції, що створює умови для нормального функціонування державних установ, проведення вільних і справедливих виборів, періодичної зміни правлячої парламентської більшості, а також визнання важливої ролі опозиції у політичному житті.

З метою оцінки виконання державами-кандидатами умов членства Європейська Комісія (ЄК) у кожному своєму висновку виходить за межі формального опису політичних інститутів і відносин між ними. На основі ряду детальних критеріїв вона оцінює, чи має демократія реальний характер. При цьому перевіряється, як захищаються конституційні права і свободи, зокрема, свобода слова в процесі діяльності політичних партій, неурядових організацій і засобів масової інформації.

Економічні критерії

Відповідно до Копенгагенських критеріїв, вимоги до членства у сфері економіки полягають «у наявності як дієвої ринкової економіки, так і здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС».

Наявність дієвої ринкової економіки характеризується наступними елементами:

- рівновага між попитом і пропозицією як результат вільної взаємодії ринкових сил;
- лібералізація цін і торгівлі;
- відсутність перешкод для доступу на ринок і виходу з нього;

- наявність достатньої правової бази, включаючи регулювання права власності, виконання законів і контрактів;
- досягнення макроекономічної стабільності, включаючи цінову рівновагу, стабільність державного фінансування та платіжного балансу;
- суспільний консенсус щодо найважливіших питань економічної політики;
- достатня розвиненість фінансового сектору для спрямування збережень на інвестування виробництва.

Критерій здатності витримувати конкурентний тиск і дію ринкових сил у рамках ЄС передбачає:

- наявність дієвої ринкової економіки з достатнім рівнем макроекономічної стабільності, що дає змогу суб'єктам ринку приймати рішення в атмосфері стабільності й передбачуваності;
- достатня кількість людських і матеріальних ресурсів, включаючи інфраструктуру (енергопостачання, телекомунікації, транспорт і ін.), рівень освіти і дослідницької діяльності;
- ступінь впливу урядової політики і законодавства на конкуренцію шляхом проведення торговельної політики, політики конкуренції, надання державної допомоги;
- рівень і темпи інтеграції держави в ЄС перед його розширенням;
- достатня частка малих підприємств у структурі економіки, оскільки малі підприємства отримують вигоду від спрощеного доступу на ринок.

Додаткові критерії

Держави-кандидати мають бути здатними взяти на себе зобов'язання членства в ЄС у контексті відповідності цілям Договору про Європейський Союз, включаючи політичний, економічний і валютний союз:

- спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки є головними складовими політичного союзу ЄС;
- Європейський економічний і валютний союз (ЕВС).

Однак слід розрізняти участь у валютному союзі, обов'язковому для усіх членів ЄС, і прийняття євро як єдиної валюти. Від нових членів не вимагається прийняття євро як єдиної валюти, навіть якщо вони беруть участь у ЕВС. Участь у ньому сприятиме розвитку держав-кандидатів, прийняттю у перспективі євро як єдиної валюти для усіх членів ЄС.

Переговорний етап

Формальні переговори веде головуюча країна в Раді ЄС у даному півріччі. У переговорах беруть участь представники трійки ЄС, Комісії та країни-кандидата. Результати переговорів формуються в проєкті Договору про приєднання. Після завершення переговорів проєкт Договору передається Раді та Європейському Парламенту для затвердження. З цього питання Рада приймає рішення одноголосно, а Парламент – абсолютною більшістю голосів. Далі країни-члени та країна-кандидат підписують та ратифікують Договір згідно з їх власними внутрішніми процедурами, після цього країна-кандидат стає повноправним членом ЄС.

Переговори – це довготривалий процес. Їх тривалість та перебіг залежать від ступеня готовності країни-кандидата до членства, що, своєю чергою, залежить від багатьох чинників, найважливішими з яких є наступні:

- прогрес кандидата в імплементації права Співтовариств у національне законодавство;
- можливості для інституційного пристосування;
- пристосування національних структур кандидата до функціонування на єдиному європейському ринку.

Зі сторони ЄС, переговори мають міжурядовий характер, головну роль у цьому процесі відіграють країни-члени, а не Європейська Комісія, як прийнято вважати. Учасниками спеціально скликаної для переговорів Міжнародної конференції є всі країни-члени.

У 1998 р. Рада ЄС прийняла формулу розширення, у якій йдеться про те, що зустрічі тієї спеціально скликаної Міжнарод-

ної конференції відбуваються на рівні голів делегацій (міністрів закордонних справ) або на рівні заступників голів делегацій (головних ініціаторів країн-кандидатів та членів Комітету Постійних Представників КОРЕПЕР у ранзі послів – з боку країн-членів). Кожна з Конференцій відбувається у визначений час. Переговори, які відбуваються на рівні ініціаторів та послів, формально затверджуються міністрами закордонних справ.

Роллю Комісії є підготовка та переклад проектів переговорних позицій ЄС, які стосуються конкретних сфер діяльності. Загальний проект спільної переговорної позиції має бути поданий на розгляд групі зі справ розширення в Раді ЄС, після чого він передається всім країнам-членам. Країни-члени затверджують проект і, після цього, він стає офіційною позицією ЄС під час переговорів.

На відкритті переговорів з «люксембурзькою групою» ЄС представив кандидатам позицію, де, окрім вищезгаданих правил, кандидати прочитали два принципи:

- позиції сторін щодо якоїсь проблеми в одній сфері не впливають на позиції сторін в інших сферах;
- часткові досягнення під час переговорів не є остаточними, поки не буде затверджено текст Договору про вступ або поки цей Договір не буде погоджений загалом.

Завданням переговорів є якнайбільше зміцнення кандидата, аби він якнайлегше міг виконувати обов'язки та користуватися привілеями, які виникають із членства в ЄС. По-друге, країна-кандидат веде переговори про членство в ЄС з країнами-членами, а інституції ЄС є посередниками. Тому надзвичайно важливим є лобіювання, яке ведеться кандидатами в столицях країн-членів, завдяки дипломатичним ходам. По-третє, впровадження стандартів ЄС може бути тісно пов'язане з великим фінансовим навантаженням. Тому деяким кандидатам вдається домогтися поетапного впровадження цих стандартів упродовж перехідного етапу. Поняття «перехідний етап» означає «етап, під час якого новий член ЄС тимчасово не набуває обов'язків із деяких елементів законодавства ЄС. Після цього етапу всі правові положення Співтовариств починають зобов'язувати загалом».

Перегляд права та його результати

Вступною фазою перед переговорами є перегляд права (т. зв. *screening*). Вона не зараховується до частини переговорів, але відіграє дуже важливу роль із організаційно-технічного боку.

Для того, щоб жодне правове положення не залишилося без розгляду, під час перегляду право ЄС ділиться на 31 тематичну сферу. Принаймні за 15 днів перед його початком Європейська Комісія пересилає кандидатам два переліки правових актів.

У *переліку А* – перераховуються правові акти, які потрібно узгодити з національним законодавством якнайшвидше. Це, як правило, положення установчих договорів та директив (*hard law*).

Перелік Б – це акти вторинного права ЄС (*soft law*), які не обов'язково повинні бути впроваджені, але надають цілісне бачення необхідного пристосовування законодавства в даній сфері. Однак, Комісія не надає кандидатам рішень Європейського Суду, хоча вони є складовою частиною права Співтовариств. Після цих приготувань починається *screening*, тобто безпосередній перегляд права. Цей етап починається в конкретних сферах від багатостороннього перегляду, який відбувається під час так званої сесії перегляду і полягає у представленні одночасно всім кандидатам права Співтовариства в певній тематичній сфері, яку проводять працівники Комісії.

ЄС представляють працівники Генеральної Дирекції Європейської Комісії із справ розширення. Це дуже довгий процес, під час якого обговорюються усі правові акти Співтовариства. Після закінчення багатостороннього перегляду починається наступний етап – етап двостороннього перегляду. Його суттю є представлення кандидатами ступеня відповідності національного права праву ЄС. Уся ця фаза має на меті донесення до кандидатів усього доробку Співтовариства, представлення застосовуваних правових рішень, як нормативних, так і інституційних, у певних сферах. Після перегляду даної сфери кожному правовому акту Співтовариства надається три роди висновків:

– по-перше, є правові акти, які вже існують в законодавстві кандидата і, відповідно, однозначно будуть частиною законодавства кандидата ще перед вступом. У такому разі, Європейська Комісія перевіряє можливість їх застосування кандидатом на практиці. Водночас кандидат подає графік та інституції, відповідальні за імплементацію даного акту;

– по-друге, кандидат очікує, що під час пристосування даного правового акту з'являться труднощі чи процедурні проблеми (наприклад, кандидат має сумніви щодо використання визначеного в ЄС певного типу медичного обладнання). Однак, тут важливим є те, що кандидат виражає бажання прийняття даного акту. У такому разі, кандидат погоджується на вирішення цих труднощів на експертному рівні без участі політичного чинника;

– по-третє, деякі правові акти кандидат не може впровадити як до, так і після вступу. Сюди слід зарахувати всякого роду імплементаційні та політичні проблеми. Усі ці питання слід урегулювати під час переговорів.

Приступаючи до переговорів, кандидат висловлює бажання прийняти цілий правовий доробок ЄС (*acquis communautaire*). Однак, у разі виникнення раніше описаних проблем, ЄС дає можливість конкретним кандидатам вирішити їх упродовж перехідного періоду, хоча це ще потрібно обґрунтувати та обумовити під час переговорів.

Поява та зміна переговорних позицій, перехідні періоди

Результатом перегляду права є перелік розбіжностей між правом Співтовариства та національним правом кандидата, що є вихідним пунктом для напрацювання країною-кандидатом переговорної позиції (*position paper*), яка є пропозицією вирішення цих розбіжностей. Ця позиція містить також пропонований календар імплементації права Співтовариств. Пропозиція передається головному, після чого ЄС готує відповідь у формі спільної позиції (*common position*). Однак існує поділ повноважень у ЄС

щодо підготовки проектів спільних позицій. Проекти позицій у справах, які є в компетенції Співтовариств, готує Генеральна Дирекція зі справ розширення Європейської Комісії. Спільні позиції у таких сферах, як спільна зовнішня політика і політика безпеки та сфера юстиції та внутрішніх справ готує трійка ЄС за допомогою країн-членів та Комісії. Офіційне передання спільної позиції кандидатові є початком переговорів у даній сфері. Після початку переговорів кандидат представляє раніше підготовлене пояснення стосовно проблем, які згадувалися у спільній позиції ЄС, а також представляє дії, які країна-кандидат робить у напрямку пристосування внутрішнього законодавства до законодавства ЄС і створення інституційних рамок членства. У відповідь, сторона ЄС переглядає спільну позицію (*revised common position*) і представляє її. Переглядає її Комісія, а затверджує – Рада, після чого з'являється нова актуальна спільна позиція.

Коли сторони досягають згоди щодо даної сфери, наступає тимчасове закриття переговорів з даної сфери. Це означає, що позиції є узгоджені, хоча вони можуть бути змінені. Як виняток, позиції кандидатів можуть містити вимоги про перехідний період. Пропозиції про перехідний період можуть бути викладені також Європейським Союзом.

З точки зору ЄС, перехідні періоди повинні бути як найкоротшими. Для його впровадження опрацьовується графік досягнення повного узгодження з *acquis*, а його реалізація підлягає контролю. З іншого боку, країни-кандидати є зацікавленими у як найдовшому перехідному періоді, щоб зменшити витрати на вступ до ЄС. Сторони погоджуються на перехідний період з різних причин.

Це насамперед:

– технічні причини – бувають ситуації, коли з технічної точки зору неможливо запровадити *acquis* до моменту членства. Прикладом тут є ситуація, коли впровадження правового доробку вимагає імплементації міжнародного договору, що є неможливим до вступу кандидата до ЄС. Іншим прикладом є неможливість впровадження права Співтовариства з огляду на брак якогось обладнання, яке вимагають норми ЄС;

- необхідність дотримання високих стандартів у країнах-кандидатах – наприклад, країни ЕФТА домагалися перехідних періодів з метою пристосування до високих стандартів в охороні навколишнього середовища;
- необхідність підтримки країн-членів у їх діяльності, пов'язаній із закінченням суспільних чи економічних реформ;
- принципові фінансові питання як, наприклад, у ситуації, коли швидке впровадження *acquis* може дестабілізувати бюджет країни або становити велике навантаження для бюджету Співтовариства.

Країни люксембурзької групи по-різному визначили час тривалості перехідного етапу; деякі з них подали конкретні дати завершення таких етапів, перехідні етапи для інших починатимуться з моменту вступу до ЄС і триватимуть визначену кількість років.

4.3. Процедура припинення та призупинення членства в Європейському Союзі

Протягом всієї своєї історії до 2020 року Європейський Союз здійснював лише поступальний рух вперед. Проте з виходом Великої Британії з Європейського Союзу після 47 років членства була реалізована процедура припинення членства в ЄС.

Припинення членства в ЄС

Порядок виходу держави-члена з ЄС регламентовано ст. 50 Договору про Європейський Союз. Згідно з цією статтею будь-яка держава-член як суверенний суб'єкт може прийняти рішення про вихід із Союзу згідно зі своїми конституційними вимогами. Відбувається виключно добровільно.

Держава-член, що вирішила вийти з Союзу, повинна повідомити про свій намір Європейську Раду. З державою прово-

дяться переговори та укладається угода, в якій формуються положення про особливості її виходу з урахуванням рамок майбутніх відносин з Союзом. Переговори щодо цієї угоди проводяться відповідно до ч. 3 ст. 218 Договору про функціонування Європейського Союзу. Цю угоду укладає Рада ЄС від імені Європейського Союзу, діючи кваліфікованою більшістю, після отримання згоди Європейського Парламенту (більшість депутатів).

Застосування установчих договорів ЄС до держави припиняється від дати набрання чинності угодою про вихід або, в разі відсутності такої, через 2 роки після повідомлення, зазначеного в ч. 2, якщо Європейська Рада за згодою з цією державою-членом не вирішить одностайно продовжити цей термін.

При цьому держава, що вийшла зі складу до ЄС, має право повторно звернутися із заявою про набуття членства в ЄС. У такому разі її запит розглядається згідно з загальною процедурою, зазначеною у статті 49 Договору про Європейський Союз.

Призупинення членства

За порушення державою-членом цінностей Європейського союзу, відповідно до Договору про Європейський Союз, передбачено трьох ступеневу процедуру призупинення членства, зокрема, призупинення права голосу такої держави в інституціях.

Призупинення членства розглядається як найсуворіший вид політичної відповідальності держави-члена за несумлінну поведінку в ЄС (за установчими договорами примусово виключити з ЄС неможливо). Порядок призупинення членства визначений ст. 7 ДЄС, відповідно до якої за обґрунтованою пропозицією 1/3 держав-членів, Європейського Парламенту або Європейської Комісії Рада, діючи більшістю у 4/5 її членів, після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити, що існує явний ризик тяжкого порушення державою-членом цінностей, зазначених у ст. 2 ДЄС.

Перед прийняттям рішення про призупинення членства держави Рада заслуховує її пояснення з приводу протиправної

поведінки та може надати їй рекомендації щодо виправлення порушень. Рада постійно перевіряє, чи продовжують існувати підстави для застосування таких санкцій проти держави.

Європейська Рада, діючи одностайно на пропозицію 1/3 держав-членів або Комісії та після отримання згоди Європейського Парламенту, може встановити існування постійного та істотного порушення однією з держав-членів цінностей, зазначених у ст. 2, запропонувавши відповідній державі-члену подати свої пояснення (ч. 2 ст. 7 Договору про Європейський Союз). Таким чином, правовою підставою призупинення членства держави в ЄС є встановлення факту постійного та істотного порушення цінностей, на яких ґрунтується Європейський Союз. При цьому в ст. 7 Договору про Європейський Союз не дається визначення поняття грубого та систематичного порушення цінностей. Вказані характеристики встановлюються у кожному окремому випадку індивідуально з урахуванням конкретних обставин.

Остаточне рішення про призупинення членства ухвалюється Радою ЄС (кваліфікованою більшістю). Призупинення членства держави у ЄС передбачає також позбавлення право голосу представника уряду держави-члена у Раді. Вживаючи таких заходів, Рада враховує можливі наслідки такого призупинення для прав та обов'язків фізичних і юридичних осіб.

У будь-якому разі ця держава-член повинна і надалі виконувати свої зобов'язання за цим Договором.

Рада, діючи кваліфікованою більшістю, може в подальшому вирішити змінити або скасувати заходи, вжиті відповідно до ч. 3, у відповідь на зміну ситуації, що спричинила вжиття таких заходів.

Положення щодо держави, щодо якої прийнято рішення про припинення права голосу у Європейському Парламенті, Європейській Раді та Раді для цілей цієї статті встановлені в ст. 354 Договору про функціонування Європейського Союзу. Так, члени Європейської Ради або Ради, які представляють відповідну державу-члена, не беруть участі у голосуванні, а відповідна держава-член не враховується під час обрахунку 1/3 або 4/5 держав-членів, зазначених у ч. 1 та 2 ст. 7. Утримання членів, які прису-

тні особисто, або представлених членів не перешкоджає ухваленню рішень, зазначених у ч. 2 зазначеної статті.

Як приклад можна навести блокування Францією приєднання Сполученого Королівства (дуже розвинутої і потужної на той час країни), а також тривалий розгляд заявки Туреччини (23 роки). Переговори з Іспанією й Португалією тривали 7 років, тоді як з Австрією, Норвегією, Швецією і Фінляндією були завершені за 13 міс.

При визначенні того, чи є кандидат на вступ державою, слід спиратися на загальне міжнародне право, норми якого характеризують державу як поєднання суверенної влади, населення і території (ст. 1 Міжамериканської конвенції про права та обов'язки держав 1933 р.). Також очевидно, що держава-заявник і її уряд повинні отримати міжнародне визнання з боку Союзу і всіх без винятку його держав-членів.

Контрольні питання

1. Коли і де були схвалені Копенгагенські критерії?
2. Що включає політичний критерій членства в ЄС.
3. Що включає географічний критерій членства в ЄС.
4. Що собою являють перехідні періоди при прийнятті держав до ЄС.
5. Які підстави призупинення членства в ЄС?
6. Які підстави припинення членства в ЄС?
7. Який із інституційних органів приймає рішення про призупинення членства в ЄС.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Договір про Європейський Союз (Маастрихтський договір) від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029

2. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
3. Єдиний європейський акт від 17.02.1986 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_028
4. Ніщський договір про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський Союз, Договір про заснування Європейських Співтовариств та деяких пов'язаних з ними [...] від 26.02.2001 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_261
5. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524

Додаткова література

1. Political and Legal Perspectives of the EU Eastern Partnership Policy / Tallinn Law School, Tallinn University of Technology; ed. by Kerikmäe Tanel, Chochia Archil. Springer. 2016. URL: http://dspace.nlu.edu.ua/bitstream/123456789/12986/1/Tanel_Kerikmae_Chochia_Political_Legal_Perspectives_2016.pdf
2. Європейське право. Право Європейського союзу : підручник: у 1 кн. / за заг. ред. д-ра юрид. наук, проф. В. І. Муравйова. Київ : Ін Юре, 2015. 325 с.
3. Комарова Т. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 178 с.
4. Право Європейського Союзу : підручник / за ред. Р. А. Петрова. Видання сьоме, змінене і доповнене. Київ : Вид-во «Істина», 2017. 247 с.
5. Сердюк О. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 124 с.
6. Установчі договори Європейського Союзу (консолідовані версії) / пер. Державного департаменту з питань адаптації законодавства; за заг. ред. О. Зеркаль. Київ : Ніка-Прінт, 2010. 416 с.

Розділ 5

ПРАВОВИЙ СТАТУС ЛЮДИНИ І ГРОМАДЯНИНА У ПРАВІ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

5.1. Становлення інституту громадянства в Європейському Союзі

На думку багатьох істориків, інститут громадянства як такий зародився ще за часів античності в праві Стародавньої Греції (Афін, Спарти) та Стародавнього Риму близько V – IV ст. до н. е.

Так, у вказаних державах чітко розмежовувався правовий статус громадян та іноземців (у Стародавньому Римі – перегрінів), які мали майнову правоздатність, однак були позбавлені політичних прав та були зобов'язані сплачувати податки.

Крім того, з огляду на рабовласницький характер Стародавнього Риму правове становище особи характеризувалося трьома взаємопов'язаними статусами, а саме статусами свободи, громадянства і родини. Лише особа, що мала всі ці статуси, була наділена повною правоздатністю. В публічному праві це означало можливість брати участь в народних зборах і обіймати державні посади. У приватному праві вони надавали право на шлюб та на участь у майнових правовідносинах. Таким чином, індивід не мислився поза соціумом і користувався соціальними можливостями виключно як член держави. Отже, у стародавніх державах соціально-політичний аспект рабовласницького громадянства значною мірою визначав сутність громадянства і як правового явища. Громадянство мало характер привілею, поширювалось на

забезпечені верстви населення і було ознакою причетності тієї чи іншої особи до державної влади.

У більш сучасному трактуванні, як зазначає Є. А. Лукашева, інститут громадянства сформувався значно пізніше в результаті Великої французької революції наприкінці XVIII ст. Саме в цей час концепція громадянства як статусу особи, що має право активно брати участь в політичному житті суспільства, формувати державні органи та здійснювати контроль за їх діяльністю, та народу як спільноти рівноправних громадян протиставлялася концепції підданства як особистої залежності від монарха, що склалася в епоху абсолютизму. Замість традиційних форм визначення групової належності (родина, корпорація, регіон) основним джерелом ідентифікації особи стає держава. Згодом вказана концепція була рецепційована багатьма державами.

У середині XX ст., а саме по завершенні II Світової війни, концепція громадянства зазнала певних змін внаслідок відмови від принципу абсолютного державного суверенітету з огляду на необхідність забезпечення миру та гарантування безпеки людства і, відтак, поширення норм міжнародного права на сферу прав людини, що довгий час розглядалася «виключною справою держави». Посилення співробітництва держав, викликане потребою спільного і якомога ефективнішого вирішення актуальних проблем державно-правового розвитку політичного та економічного характеру, на європейському континенті привело до формування наднаціональних структур (Європейського співтовариства вугілля і сталі, Європейського економічного співтовариства, Євратому, а згодом Європейського Союзу). Поглиблення процесів європейської інтеграції, що призвели до конвергенції держав-членів, актуалізували питання про необхідність забезпечення єдності їх народів, що зумовило виникнення нової концепції міждержавного громадянства.

Ідея юридичного закріплення єдиного міждержавного громадянства висловлювалася ще далеко задовго до заснування ЄС та передуючим йому Співтовариствам. Так, у багатьох проектах об'єднання європейських держав (В. Пенна, Б. Беллерсона, Ш. де Сен-П'єра, Ж.-Ж. Руссо тощо), висловлених в епоху Ново-

го часу, піднімалося питання єдності їх народів у контексті все більш актуального завдання забезпечення миру в Європі. Досить прогресивними на той час були пропозиції І. Канта, який у своїй праці «До вічного миру» (1795 р.) обґрунтовував важливість не лише єдності європейських держав, але й глобалізації правових інститутів та прав людини. Зокрема, він доводить важливість визнання права «всесвітнього [європейського] громадянства»: «Ідея права всесвітнього громадянства є не фантастичне або безглузде уявлення про право, а необхідне доповнення неписаного кодексу державного і міжнародного права до публічного права людини взагалі, і тому до вічного миру».

Крім того, окремими філософами (наприклад, А. Сен-Сімоном) відстоювалася думка щодо необхідності запровадження наднаціональних інституцій, які виступлять гарантами забезпечення мирного співіснування держав, деякі з яких будуть формуватися шляхом прямого волевиявлення громадян Європи, що забезпечить основу правової єдності континенту.

Висловлені ідеї мислителів Нового часу отримали подальший розвиток у працях філософів та європейських революціонерів більш пізнього часу, перерісши навіть у Пан'європейський рух у I половині ХХ ст., та дали потужний інтелектуальний поштовх для практичного їх втілення у середині минулого століття. У процесі пошуку найбільш прийнятних форм об'єднання європейських держав після завершенні II Світової війни було розроблено низку політичних та економічних проєктів, які прямо чи опосередковано стосувалися правового статусу громадян держав, що бажали інтегруватися.

Окремими фахівцями обґрунтовувалася важливість створення міцного союзу європейських держав, що ґрунтується на ідеї правової єдності їх громадян. Зокрема, британський соціолог Т.Х. Маршалл одним з перших у 1949 р. обґрунтовував необхідність запровадження загальноєвропейського громадянства, оскільки громадянство – це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство». Д. Хельд розглядав єдине громадянство як «окрему концепцію універсального поєднання інтересів народу і суспільства з індивідуальними аспектами їх політичного життя».

Однак інститут європейського громадянства не отримав юридичного закріплення передусім з огляду на небажання або неготовність більшості європейських держав обмежити свій суверенітет у сфері прав людини. Тож у проектах інтеграції західноєвропейських країн, реалізованих шляхом заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі 1951 р. та Європейського Співтовариства з атомної енергії і Євратому 1957 р., вказаний інститут не отримав закріплення, оскільки держави досягли згоди лише щодо інтеграції в економіці. Однак вони вже тоді погодилися започаткувати «якомога тісніший союз між європейськими народами».

Проте держави погодилися надати лише певні соціально-економічні права фізичним особам в межах вказаних об'єднань, оскільки це було необхідним для уникнення перешкод у розбудові спільного ринку. Зокрема, установчі договори гарантували право на вільне пересування працівників в межах територій держав-членів та встановлювали принцип заборони дискримінації за національною ознакою (ст. 48 Договору про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 р.). Хоча право на вільне пересування гарантувалося лише економічно активним індивідам та членам їх сімей, при чому як громадянам держав-членів, так і іноземцям, згодом воно було поширене й на інші категорії осіб і стало одним із найважливіших прав громадян ЄС. Успіхи у поглибленні економічної інтеграції держав-членів у 60-х рр. ХХ ст. актуалізували питання про необхідність поступової політичної інтеграції на шляху формування «як ніколи тіснішого союзу народів Європи». Реалізувати цю мету неможливо було без безпосередньої участі громадян. Проте на відміну від більшості держав, де на конституційному рівні закріплено і гарантовано, що джерелом влади є народ, громадяни держав-членів не мали жодних політичних прав на рівні Співтовариств і залишалися суттєво дистанційованими від процесу ухвалення рішень, що стосувалися функціонування цих інтеграційних утворень. Таке становище в теорії було охарактеризовано як «проблема дефіциту демократії». Відтак, подальший розвиток Співтовариств потребував їх зближення із громадянами держав-членів.

Важливою подією у процесі становлення інституту громадянства ЄС стали домовленості, досягнуті на Паризькому саміті 09–10 грудня 1974 р. У Заключному комюніке були закріплені конкретні пропозиції, що безпосередньо стосувалися громадян.

Зокрема, передбачалося запровадження уніфікованого зразка паспорта громадян держав-членів у межах так званого «паспортного союзу» та скасування внутрішнього митного контролю (п. 10); створення спеціальної робочої групи, покликаної визначити умови та часові рамки, упродовж яких громадяни держав-членів могли би отримати спеціальні права як громадяни Співтовариства (п. 11); введення механізму прямих виборів до Європейської асамблеї (Європейського Парламенту) та надання їй законодавчих повноважень, «яка й буде розглядатися символом європейської єдності» (п. 12). Отже, вказані зміни стосувалися проблеми політичної ідентифікації зі Співтовариствами та були важливі для практичної реалізації ідеї єдності громадян.

Значний внесок у становлення громадянства ЄС здійснив прем'єр-міністр Бельгії Л. Тиндеманс, який вважається «батьком європейського громадянства», оскільки він вперше в історії євроінтеграції виразно обґрунтував ідею Європи для громадян, важливості громадян для Співтовариств у контексті їх майбутнього розвитку. Зокрема, у Доповіді про Європейський Союз 29 грудня 1975 р., адресованій Європейській Раді, він зазначив: «Європа – це не лише форма співпраці держав. Це відновлення дружніх відносин народів, які бажають іти разом уперед, адаптуючись до нових змін, та які будуть охороняти цінності, що є їх спільною спадщиною. Це неможливо забезпечити лише на рівні національних держав. Європа має бути ближчою до громадян». З цієї метою політик запропонував запровадити низку прав, які би надавалися безпосередньо громадянам: право на визнання та захист їх прав на рівні Співтовариств, у тому числі право на подання скарги до Суду Правосуддя проти інституцій; право на вільне пересування в межах територій держав-членів; право на рівну плату за послуги транспортних та комунікаційних компаній, якими користуються особи; право на медичний захист в межах територій держав-членів; право на вільне пересування

студентів, освітній обмін та уніфікацію освітнього законодавства держав-членів; політичні права громадян тощо. З метою посилення міжлюдських контактів було запропоновано заснувати спеціальну агенцію. Таким чином, Л. Тиндемандс акцентував на людському вимірі європейської інтеграції та важливості надання спеціальних прав громадянам на рівні Співтовариств. Деякі з вказаних пропозицій, а також досягнуті державами політичні домовленості отримали подальше юридичне закріплення в юридично обов'язкових актах у подальшому, а саме в Акті про вибори до Європейського Парламенту від 20 вересня 1975 р., Єдиному Європейському Акті від 17 лютого 1986 р., Директиві про право на проживання в межах держав-членів 90/364/ЕЕС тощо.

Першим нормативним актом, що офіційно запровадив громадянство ЄС, є Договір про Європейський Союз у редакції Маастрихтського договору від 07 лютого 1992 р. Цей унікальний для міжнародної практики інститут був введений із метою «посилити захист прав та інтересів громадян держав-членів» (ст. В), слугувати символом європейської єдності, а також посилити зв'язок між Європейським Союзом та громадянами держав-членів, надавши йому більшої легітимності.

За Договором, кожен громадянин держави-члена автоматично визнавався громадянином Європейського Союзу (ст. 8) та набував додаткових прав, частина з яких уже діяла в рамках Співтовариств. Так, було закріплено право на вільне пересування і проживання в межах територій держав-членів, яке стосувалося усіх громадян держав-членів, а не лише економічно активних (ст. 8a); гарантувалося активне і пасивне право на муніципальних виборах в країні проживання в сукупності із вже існуючим виборчим правом у Європейському Парламенті (ст. 8b); повною новацією було право на дипломатичний і консульський захист на території третіх держав (ст. 8c); було розширено право на відправку петицій до Європейського Парламенту та на звернення до Євроомбудсмена (ст. 8d).

Однак не всі держави-члени радо підтримали ідею реформування Співтовариств та запровадження інституту громадянства ЄС. Зокрема, на загальнонаціональному референдумі в Данії

2 червня 1992 р. громадяни проголосували проти ратифікації Маастрихтського договору, зокрема, через негативне сприйняття концепції загальноєвропейського громадянства в контексті національного суверенітету. У зв'язку з цим на Європейській Раді, що відбулася 10–11 грудня 1992 р. в Единбурзі були прийняті «Рішення стосовно деяких проблем, порушених Данією щодо Договору про Європейський Союз». Зокрема, вказувалося: «Громадянство Союзу надає лише додаткові права і захист та не замінює національне громадянство. Питання набуття національного громадянства вирішується виключно державою-членом відповідно до її законодавства». Це уточнення відкрило дорогу для позитивного голосування данців на другому референдумі 18 травня 1993 р. Згодом в Амстердамському договорі 1997 р. воно отримало юридичне закріплення. Із набранням чинності Маастрихтського договору його положення в частині громадянства держав-членів почали поступово деталізуватися і розвиватися в межах так званого вторинного законодавства ЄС і прецедентній практиці (див. Директиву Ради ЄС 93/109/ЕС, що визначає принципи права участі в процедурі виборів Європейського Парламенту для громадян Союзу, які мешкають в державі-члені, що не є державою їх національного громадянства від 06 грудня 1993 р.; Директиву 2004/38/ЕС Європейського Парламенту та Ради про право громадян Союзу і членів їхніх родин вільно пересуватися та проживати в межах територій держав-членів від 29 квітня 2004 р. тощо, а також рішення Суду Правосуддя у справах C-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р.; C-200/02 Chen від 19 жовтня 2004 р.; C-145/04 Spain v. United Kingdom від 12 вересня 2006 р. тощо). Так, у рішенні у справі C-184/99 Grzelczyk від 20 вересня 2001 р. Суд наголосив на тому, що громадянство ЄС є основоположним статусом особи у Європейському Союзі (п. 31).

Наступним важливим етапом розвитку інституту загальносоюзного громадянства варто вважати Лісабонський договір від 13 грудня 2007 р., у якому зроблено сильний акцент на подолання проблеми дефіциту демократії та, відповідно, розширено політичні права громадян ЄС. Зокрема, важливою новацією стало запровадження права громадської (законодавчої) ініціативи (ч. 4

ст. 11 Договору про ЄС 1992 р. та ч. 1 ст. 24 ДФЄС), через яку громадяни отримали право брати участь у законодавчій процедурі ЄС, а відтак, впливати на зміст рішень, що є важливими та актуальними для функціонування об'єднання. Крім того, з урахуванням залучення національних парламентів у законодавчий процес громадяни держав-членів отримали право опосередковано впливати на союзні рішення. Третьою важливою новацією у контексті загальноєвропейського громадянства стало розширення законодавчих повноважень Європейського Парламенту – єдиного виразника політичної волі громадян на рівні ЄС.

5.2. Особливості громадянства Європейського Союзу. Класифікація прав та свобод. Гарантії прав і свобод

Громадянство ЄС закріплює широкий обсяг прав за особами, які його набувають. Відтак Договором про функціонування ЄС визначено, що громадяни Союзу мають права й обов'язки, передбачені у Договорах, серед іншого: право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів; право обирати та бути обраними на виборах до Європейського Парламенту та на місцевих виборах у державі-члені проживання на таких самих умовах, як і громадяни цієї держави; право користуватися на території третьої країни, де не представлена держава-член, громадянами якої вони є, захистом дипломатичних представництв і консульств будь-якої держави-члена на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави; право на звернення до Європейського Парламенту, Європейського Омбудсмена та інституцій і дорадчих органів Союзу будь-якою мовою Договору та отримання відповіді цією ж мовою.

Цікавим є те, що у статті 20 Договору про функціонування ЄС закріплено лише права громадян Союзу, хоча визначено, що

у зв'язку з громадянством ЄС виникають не лише права, а й обов'язки.

Вочевидь, намір закріплення аналогічних обов'язків за громадянином Союзу неодмінно викликало б протидію з боку держав-членів Євросоюзу, оскільки це фактично передбачало б передачу останньому реалізації низки принципів для збереження суверенного статусу державної влади прав, а отже, зайвий раз зачіпало б болісну для ЄС проблему державного суверенітету. Однак, невирішеним є питання щодо переліку обов'язків про які йдеться у статті 20 Договору про функціонування ЄС.

Громадянство ЄС, на сьогоднішній день, розглядається як додатковий привілей для громадян держав-членів, а не як певне обтяження. У зв'язку з цим, можна стверджувати, що кожна держава у повній мірі покладає на громадянина обов'язки перед суспільством, а отже, покладення додаткових обов'язків у зв'язку з набуттям громадянства ЄС було б недоречним.

Як вже зазначалося, громадянство ЄС набувається автоматично у зв'язку з наявністю у особи громадянства держави-члена.

Оскільки держави-члени ЄС зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами (на цьому, незважаючи на те, що відповідне положення закріплено у ст. 3 Європейської конвенції про громадянство, було спеціально наголошено у Декларації про громадянство держави-члена), то відповідно процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде різною і визначатиметься національним законодавством держав-членів ЄС.

Разом з тим, Суд Європейського Союзу вимагає, аби реалізація даної компетенції національними державами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Євросоюзу. В цілому слід визнати, що нормативно-правові акти Євросоюзу у сфері громадянства містять положення, які сприяють уніфікації відповідного законодавства держав-членів. Можна стверджувати, що питання набуття і втрати громадянства Європейського Союзу регулюються національним законодавством, шляхом визначення процедур набуття та втрати громадянства держави-члена.

Окрема держава не може встановлювати порядок набуття чи втрати громадянства Європейського Союзу автономно від національного громадянства саме через специфічний субсидіарний характер громадянства ЄС. Не будучи повноцінним елементом політико-правового зв'язку, воно не може відокремлюватися від громадянства держави-члена, а тому закріплення питань набуття або втрати громадянства ЄС на рівні Установчих договорів ЄС було б недоречним і тягнуло б за собою порушення меж суверенітету держав. Отже, хоча громадянство ЄС визначає однаковий каталог прав для всіх держав-членів, все ж таки основи громадянства регулюються окремими державами, а отже, громадянин тієї чи іншої держави-члена буде мати різний обсяг прав та обов'язків. Поруч з цим, на сьогоднішній день, Союз регулює великий обсяг важливих питань, пов'язаних з проживанням на території ЄС, а тому закріплення прав у Договорі про функціонування ЄС є передумовою існування повноважень, що певним чином, зачіпають суверенітет держав. Досить важливим питанням є визначення прав та обов'язків громадян третіх держав, які на постійній основі проживають в державах-членах ЄС. На саміті у м. Тампере (жовтень 1999 р.), однією з цілей міграційної політики Євросоюзу було визначено соціально-політичну інтеграцію осіб, які легально проживають у країнах ЄС, а також було визнано необхідність поступового зближення прав і обов'язків громадян Євросоюзу і всіх резидентів, які вже живуть в ЄС протягом певного періоду часу. Саме на даному принципі ґрунтується нова концепція громадянства, що отримала назву «цивільне громадянство» (*civic citizenship*).

У європейському контексті воно означає не стільки розробку окремого зводу правил для іммігрантів, скільки прихильність базовим принципам прав і обов'язків громадянина, які поширювалися б на всіх осіб, які легально проживають в Євросоюзі. На виконання зазначеної концепції було прийнято Директиву ЄС про статус громадян третіх країн, які проживають на довгостроковій основі. Вона закріпила підстави та порядок набуття статусу довгострокового резидента, що оформлюється спеціальним дозволом на проживання у ЄС. Власник такого

документу у багатьох сферах життя прирівнюється в правах до громадян держав-членів, а також вперше в історії ЄС отримує право переїжджати на постійне місце проживання в інші країни Союзу разом зі своєю родиною.

Зазначена Директива не розповсюджується тільки на три країни ЄС: Великобританію, Ірландію та Данію. Відповідно до статті 4 вказаної Директиви держави члени надають статус довгострокового резидента громадян третіх держав, які законно та безперервно проживають на їх території протягом 5 років. Також, особа має надати докази, про наявність стабільних і регулярних джерел доходів та наявність медичної страховки.

Отримання зазначеного статусу має суттєве позитивне практичне значення, – для осіб, що виїжджають на постійне проживання до держав-членів ЄС. А саме, особі надається право на вільний рух та проживання в межах території держав-членів на рівні з громадянами ЄС (означає проживання більш ніж 3 місяці на території держави-члена іншої від тієї, що видала дозвіл на довгострокове проживання), право на рівні з національними громадянами умови працевлаштування, освіти, соціального забезпечення, податкових пільг.

Важливою гарантією є захист від видворення, яка хоча й не є абсолютною, але потребує вагомих підстав для її незастосування. Якщо порівнювати зазначений статус з громадянством ЄС, то можна стверджувати, що вони є різними в багатьох аспектах. По-перше, громадянство ЄС набувається автоматично, а дозвіл на проживання резидента ЄС потребує наявності певних підстав й проходження визначеної процедури. Ці дві категорії обумовлюють різний обсяг прав та обов'язків особи. Так, обсяг прав громадянина ЄС є ширшим за обсяг прав громадянина третьої держави, що має дозвіл на проживання. Спільним для них залишається те, що саме держава, а не Євросоюз регулює питання, що відносяться до порядку набуття та втрати зазначених статусів, а також визначає основний каталог прав, до якого Союз, в силу свого статусу, додає додаткові.

Слід наголосити на тому, що хоча можливість набуття особливого статусу громадян третіх держав, які постійно прожи-

вають на території ЄС не закріплена в Установчих Договорах, але є не менш важливою гарантією, для осіб, що проживаючи на території ЄС, вже відчувають себе його громадянами.

Інститут громадянства Союзу також переслідує мету, звернену у майбутнє: посилити захист прав і свобод особистості, а також підвищити привабливість європейської інтеграції серед рядових членів суспільства.

В даний час інститут союзного громадянства перебуває на етапі становлення, він носить додатковий характер до національного громадянства. З фактом належності до громадянства Європейського Союзу пов'язано наділення фізичної особи додатковим комплексом прав, але воно повністю зберігає при цьому свої права та обов'язки як національного громадянина.

Принципи правового становища людини і громадянина являють собою основні початку, виходячи з яких здійснюється використання прав і свобод людини і громадянина, виконання його обов'язків. На відміну від норм, що закріплюють інститут громадянства, принципи правового статусу адресовані, як правило, всім особам, що проживають або перебувають на території Союзу, і отримали в нормах права Європейського Союзу більш докладне закріплення.

Принцип рівності

Принцип рівності – ключовий у системі принципів правового статусу особи у демократичному суспільстві. Він покликаний забезпечити однакові умови реалізації всіх прав і свобод всіма людьми, перешкодити дискримінації або, навпаки, створення необґрунтованих привілеїв для окремих осіб або соціальних груп. У праві Європейського Союзу принцип рівності включає ряд елементів, більшість з яких відомі конституційним актам окремих держав. Юридична рівність, тобто рівноправність: «Всі рівні перед законом» (ст. 20 Хартії 2000 р.). Соціальна рівність, тобто рівність людей незалежно від приналежності до певної соціальної групи або категорії, зокрема, незалежно від «статі, раси, кольору шкіри, етнічного та соціального походження,

мови, віросповідання або переконань, політичних або інших поглядів, приналежності до національної меншини, майнового стану, наявності інвалідності, віку або сексуальної орієнтації». Принцип соціальної рівності як неприпустимість дискримінації в залежності від вищевказаних або інших ознак закріплений у § 1 ст. 21 Хартії 2000 р., а також у ст. 13 ДЄС, яка уповноважує Раду приймати законодавчі акти та інші заходи, спрямовані на боротьбу з подібною дискримінацією. Політична рівність, тобто рівність незалежно від державної приналежності (громадянства). Принцип рівності між громадянами різних країн Європейського Союзу є невід'ємна умова побудови єдиного економічного, а одно політичного і правового простору в межах всієї його території. Даний принцип у формі «заборони будь-якої дискримінації за ознакою приналежності до певного громадянства» був закріплений ще в початковій редакції Договору про Європейське співтовариство (нині ст. 13). Він відтворений в § 2 ст. 21 Хартії Європейського Союзу про основні права 2000.

Принцип поваги прав людини та її основних свобод

Даний принцип – одна з аксіом правової держави – означає, що у всіх сферах діяльності органи публічної влади пріоритетну увагу повинні приділяти забезпеченню прав і свобод людини і громадянина і, природно, самі не порушувати їх. Принципи поваги прав людини та її основних свобод повною мірою поширюється на наднаціональні інститути та посадових осіб організації Європейського Союзу. Визнаний спочатку Судом ЄС, в даний час він виступає як один із загальних принципів конституційного ладу, дотримуватися якого зобов'язані і сам Союз, і всі його держави-члени (ст. 6 Договору про Європейський Союз).

Принцип гарантованості прав і свобод

Принцип гарантованості прав і свобод спрямований на те, щоб суб'єктивні права і свободи особистості, декларовані в юридичних нормах, дотримувалися на ділі, були реальними, а не

фіктивними. На відміну від принципу рівності і принципу поваги прав і свобод розглянутий принцип закріплений у вигляді конкретних юридичних гарантій, які покликані забезпечити захист суб'єктивних прав від порушень з боку приватних осіб і органів публічної влади, в тому числі наднаціональної.

Основні права та їх гарантії

Основні права та їх гарантії – це умови, засоби, заходи, спрямовані на забезпечення практичного їхнього здійснення, охорону й захист. У зв'язку із цим гарантії прийнято класифікувати на політичні, економічні і юридичні. По джерелах гарантії діляться на міжнародно-правові й внутрішньодержавні. По способі впливу на ті, що забезпечують, що охороняють і захищають. Беручи до уваги особливий статус такого міжнародного утворення як Європейський Союз, слід розуміти, що гарантії прав і свобод, надавані їм, по обсягу й змісту менше, ніж такі ж гарантії, надавані державами-членами ЄС і відносяться до міжнародно-правових.

Політичні й економічні гарантії забезпечуються в Європейському Союзі волею й активними діями його членів, спрямованими на закріплення власно прав і свобод, а також процедури їхнього здійснення, охорони й захисту в міжнародних документах, імплементації цих положень у національне законодавство, економічні – участю цих держав у забезпеченні діяльності інститутів ЄС, покликаних гарантувати права й свободи. Юридичні гарантії більшою мірою є захищаючими й найбільш яскраво проявляються в діяльності таких інститутів як Європейський суд по правах людини, і Європейська комісія із прав людини.

Особисті права і свободи, закріплені в Хартії ЄС про основні права 2000 р.

Право на людську гідність, Право на життя, Право на цілісність особистості, Право на свободу та особисту недоторкан-

ність, Право на повагу приватного і сімейного життя, Право на захист персональних даних, Право на вступ у шлюб і створення родини, Свобода думки, совісті та віросповідання, Свобода руху та вибору місця проживання і т. п.

Політичні права

Виборче право, Свобода зібрання та асоціацій, Право на хороше управління, Право на доступ до офіційної документації.

Економічні, соціальні та культурні

Свобода економічної діяльності, Право власності, Трудові і пов'язані з ним права найманих робітників, Право на захист дитинства, сім'ї та материнства, Право на охорону здоров'я, Право на соціальний захист та забезпечення, Свобода науки та мистецтва, Право на освіту. Маастрихтський договір 1992 р. запровадив унікальний для конституційного та міжнародного права інститут громадянства Союзу.

Як впливає із змісту ст. 2 Договору про Європейський Союз, воно запроваджене як засіб захисту прав та інтересів громадян держав-членів.

Зміст цього інституту розкривається в іншому документі – Договорі про Європейське співтовариство, його частині другій (статті 17–21). Але в ній мова йде лише про політичні права, тоді як соціально-економічні права розпорочені по всьому договору.

Громадянином Союзу є кожна особа, що має громадянство будь-якої держави-члена ЄС. Питання про те, кого вважати громадянином держави-члена вирішується згідно із законодавством відповідної держави. У ст. 17 Римського договору зазначається, що громадянство Союзу доповнює, але не замінює національне громадянство.

Серед **політичних прав** відзначимо, насамперед, електоральні права (ст. 19). Кожен громадянин Союзу, що постійно

проживає на території держави-члена ЄС, громадянином якої він не є, має право на тих самих умовах, що й громадяни цієї держави, брати пасивну й активну участь у муніципальних виборах такої держави-члена, а також у виборах до Європейського Парламенту.

Громадяни ЄС мають комплекс прав на звернення до органів Європейського співтовариства (ст. 20).

По-перше, кожен громадянин має право звертатися до Європейського Парламенту з питань, що його безпосередньо стосуються.

По-друге, гарантується право подання скарги до Омбудсмана на порушення в діяльності інститутів чи органів Європейського співтовариства.

По-третє, громадяни ЄС мають право звертатися до будь-якого інституту Співтовариства.

Нарешті, громадяни ЄС, що потребують дипломатичного захисту на території третьої країни, у якій держава-член, громадянином якої він є, не має свого представництва, мають право вимагати надання такого захисту від діючих у цій країні дипломатичних або консульських представництв будь-якої держави-члена ЄС на тих самих умовах, що й громадяни такої держави (ст. 21).

Таким чином, громадянство ЄС є додатковим привілеєм для громадян держав-членів. Воно не може існувати самостійно від національного громадянства, але все одно не втрачає свого важливого практичного значення. На сьогоднішній день, інститут громадянства ЄС сприяє винесенню найважливіших сфер суспільного життя на наднаціональний рівень, що забезпечує існування прямих взаємо зобов'язуючих відносин між громадянами та Євросоюзом.

Не менш важливим позитивним моментом є те, що Союз, також, піклується про осіб, які не мають громадянства держав-членів, але проживають на їх територіях. Необхідним залишається гармонізація національних законодавств держав для гарантування приблизно однакового обсягу прав та обов'язків громадян ЄС.

5.3. Хартія основних прав ЄС 2000 р. як основа конституції об'єднаної Європи

Засновницькі договори Європейських співтовариств, особливо Паризький і Римські договори, не містили положень про основні права людини. Це було певним недоліком, який керівництво ЄС спробувало усунути в 90-ті роки.

Незадовільне положення справ з формалізацією системи захисту прав людини ускладнювалося також недостатньо широкою компетенцією представницького органу ЄС – Європейського Парламенту.

На всіх етапах інтеграції керівництво ЄС шукало вихід з скрутною ситуації, що склалася.

У 1989 р. Європейським Парламентом був прийнятий текст Декларації основних прав і свобод, який включав комплекс основоположних прав і свобод людини і громадянина. У тому ж році на засіданні Європейської Ради була схвалена Хартія Співтовариства про основні соціальні права працівників. Ці та інші подібні документи, які приймалися інститутами співтовариств, не будучи оформлені як нормативні акти або міжнародні договори, не одержали статусу юридично обов'язкових джерел права і залишаються тільки політичними актами з чисто декларативним значенням.

Важливий внесок в рішення цієї проблеми вніс Суд ЄС. Не дивлячись на відсутність положень про основні права людини в засновницьких договорах ЄС, ще в 1969 р. Суд Європейських співтовариств визнав дотримання основних прав і свобод як одне з «загальних принципів права Співтовариства».

Дотримання цього принципу Суд поставив в обов'язок інститутам ЄС. Звідси витікало, що правовий акт, виданий Радою, Комісією або Європарламентом, що порушує основні права і свободи людини, міг бути скасований рішенням Суду ЄС, і випадки такої відміни бували неодноразово. Таким чином, Суд вирішував проблему захисту прав людини за допомогою створеного їм прецедентного права.

Важливим кроком в цьому напрямі стало ухвалення Хартії Європейського Союзу про основні права від 07 грудня 2000 р.

Рішення про створення спеціальної комісії для розробки Європейської хартії було ухвалено на позачерговому саміті ЄС в м. Тампере (Фінляндія) 15–16 жовтня 1999 р. Її базою повинні були стати всі міжнародні документи про захист прав людини.

Головною межею і відмінністю цього документа було те, що Хартія створювалася з метою захистити людину від свавілля наддержавних інститутів Європейського Союзу, тоді як колишні міжнародні декларації, хартії, міжнародні договори правозахисного характеру і відповідні розділи в національних конституціях приймалися з метою захистити особу від зловживань національної, державної влади.

Найбільш важливою відмінною рисою Хартії є її універсальний характер. Вона закріплює всі три групи основних прав і свобод – особисті (цивільні) і політичні, а також права соціально-економічні і культурні.

В цілому Хартія Європейського Союзу про основні права складається з Преамбули і 54 статей, згрупованих в 7 розділах.

Хартія не тільки захищає права громадян ЄС, але і наділяє окремими правами будь-яку фізичну особу, що знаходиться на території Союзу незалежно від громадянства і місця проживання. Як такі права виступають більшість особистих, а також соціально-економічних прав.

Це означає, що суб'єктами даних прав можуть бути і громадяни України, якщо вони опинилися в будь-якій з країн ЄС. Окремими правами Хартія наділяє не тільки фізичних, але і юридичних осіб.

Безпосередні адресати обов'язків по Хартії – інститути і органи Європейського Союзу. Національні органи також зв'язані визнаними ЄС основними правами.

Важливо підкреслити, що після проголошення Хартії 7 грудня 2000 р. в Німці ніяких змін і доповнень в її текст не вносилося, хоча в ході вироблення Конституційного договору 2004 р. окремі учасники Європейського Конвенту і виступали з подібними пропозиціями.

Завдяки реформам, внесеним в ЄС Лісабонським договором 2007 р., Хартія Європейського Союзу про основні права стала займати особливе місце серед основоположних актів «оновленого» ЄС. Це унікальне джерело основних прав особи виходячи з цінностей, які вони відображають і захищають – «гідність», «свобода», «рівність» і ін., формально не є, на відміну від протоколів і додатків, складовою частиною засновницьких документів організації («Договорів»).

Проте Договір про Європейський Союз в редакції Лісабонського договору 2007 р. передбачає обов'язковість Хартії про основні права 2000 р. для Союзу. При цьому Хартія «має таку ж юридичну силу, як і Договори» (стаття 6 Договору про Європейський Союз). Тому Хартія Європейського Союзу про основні права з повною підставою може розглядатися як один з основоположних актів «оновленого» ЄС.

У розділі **I «Гідність»** (статті 1–5) закріплені, власне, право на людську гідність, а рівно інші права і гарантії, пов'язані з самим буттям людської особи: право на життя, право на цілісність особи, заборону тортур, іншого нелюдяного або принижуючого гідність звернення і покарання, заборону рабства і примусової праці.

Розділ **II «Свободи»** (статті 6–19) конкретизує зміст іншої основоположної цінності ЄС. Слово «свобода» узятє з назви в множині, оскільки йдеться про широкую сукупність прав, в яких виражається свобода життєдіяльності людини і гарантується невтручання в неї властей і інших осіб. До них відносять право на свободу і особисту недоторканність, право на пошану приватного і сімейного життя, свобода виразу думок, свобода мистецтва і науки, право власності, свобода професійної діяльності і право на працю (у значенні свобода праці) і ін.

У розділі **III «Рівність»** (статті 20–26) дана цінність ЄС виражена через такі права і принципи, як рівність перед законом, не дискримінація, культурна, релігійна і лінгвістична різноманітність, рівність жінок і чоловіків, права дітей і літніх людей, принцип інтеграції в соціальне життя осіб з обмеженими можливостями (інвалідів).

Розділ **IV «Солідарність»** (статті 27–38) служить головним джерелом соціальних прав і принципів в Хартії. Норми цього розділу покликані сприяти зниженню гостроти суперечностей і розвитку гармонійних відносин між різними класами, соціальними групами і шарами європейського суспільства, тобто зміцненню соціальної солідарності усередині ЄС.

Соціальна солідарність включає право працівників на інформацію і консультації в рамках підприємства, право на колективні переговори і колективні дії, зокрема на страйк, на справедливі і належні умови праці, на соціальне забезпечення і соціальну допомогу, принцип охорони навколишнього середовища і ін.

Розділ **V «Громадянство»** (статті 39–46) в структурі Хартії спочатку був задуманий з метою відтворення (дублювання) основних прав громадян Європейського Союзу, які вже містяться в його засновницьких документах (частина друга Договору про функціонування ЄС, раніше – Договори про устанovu Європейського співтовариства). Це право обирати і бути вибраним до Європейського Парламенту і в муніципальні органи на території будь-якої держави-члена, свобода пересування і мешкання на всій території Союзу, право петицій до Європейського Парламенту, право доступу до документів європейських інстанцій і ін.

Проте, каталог прав розділу V Хартії був розширений за рахунок включення в нього положень про можливість визнання свободи пересування і мешкання в ЄС за громадянами третіх країн, що законно проживають на території однієї з держав-членів (параграф 2 статті 45) і «права на хороше управління» (стаття 41).

Розділ **VI «Правосуддя»** (статті 47–49) служить джерелом процесуальних прав і гарантій особи у області судового захисту і кримінального судочинства: право на ефективні засоби правового захисту і доступ до неупередженого суду, презумпція невинності і ін.

Розділ **VII «Загальні положення, регулюючі тлумачення і застосування Хартії»** (статті 50–54) – завершальний в структурі обговорюваного документа. Призначенням цього розділу

з'явилося визначення умов і порядку застосування Хартії органами ЄС і держав-членів, а також врегулювання питання про співвідношення її норм з нормами інших джерел основних прав, які були прийняті на універсальному, європейському і внутрідержавному рівнях.

Проте існують обмеження дії Хартії, не дивлячись на те, що Хартія закріплює основоположні права і принципи правового статусу людини і громадянина у всіх сферах, формальними її «адресатами» визнані тільки інститути, органи і установи самого ЄС, з одного боку, і держави-члени – з іншою.

При цьому держави – члени ЄС виступають «адресатами» норм Хартії лише тоді, коли вони «запроваджують в життя право Союзу», тобто діють у виконання розпоряджень його засновницьких документів, міжнародних угод, правових актів і інтерпретуючої їх судової практики (прецедентного права) Суду Європейського Союзу.

5.4. Основи шенгенського права

Від 11 червня громадяни України, які мають біометричні паспорти можуть їздити до зони Шенген без віз.

Безвізовий рух стосується країн країни-члени Європейського Союзу, які охоплені безвізовим рухом.

Країни, члени ЄС, які належать до Шенгенської зони: Австрія, Бельгія, Чехія, Данія, Естонія, Фінляндія, Франція, Німеччина, Греція, Угорщина, Італія, Литва, Латвія, Люксембург, Мальта, Нідерланди, Польща, Португалія, Словаччина, Словенія, Іспанія і Швеція.

Країни ЄС, котрі ще не являються повноцінними членами Шенгенської зони: Болгарія, Хорватія, Кіпр і Румунія.

Відміна віз стосується лише європейських територій Франції і Нідерландів.

Відміна віз стосується також країн, асоційованих з Шенгеном: Ісландія, Ліхтенштейн, Норвегія і Швейцарія.

Перебування на території Шенгену без візи

Протягом 90 днів в кожному проміжку в 180 днів.

При застосуванні даного правила необхідно взяти до уваги наступні аспекти:

- День перетину кордону вважається першим днем перебування на території Шенгену.
- День, коли залишили кордон, вважається останнім днем перебування на території Шенгену.

180-денний проміжок не визначний наперед

Він еластичний та базується на розрахунку назад з урахуванням кожного дня перебування (як на момент в'їзду до Шенгенської зони, так і контролю осіб, які вже перебувають в Шенгенській зоні).

Якщо особа безперервно перебувала поза зоною Шенген протягом 90 днів, це завжди означає, що вона має право знову перебувати в зоні Шенген до 90 днів.

Необхідно взяти до уваги, що попередні терміни перебування на підставі карт, які дають дозвіл на перебування, або національних довгострокових віз не беруться до уваги при підрахунку тривалості перебування при безвізовому русі.

По те особа повинна точно порахувати дні дозволеного перебування, таким чином, аби не перевищувати 90 днів протягом взятих до уваги 180 днів.

Кількість дозволених для перебування днів в зоні Шенген можна порахувати з допомогою калькулятора (лінк: https://ec.europa.eu/home-affairs/content/visa-calculator_en).

Біометричний паспорт, який виданий протягом останніх 10 років і термін дії якого закінчиться не раніше ніж через 3 місяці після запланованої дати виїзду з Шенгенської зони.

Відміна віз не дає безумовного права в'їзду в зону Шенген. Держави-члени Шенгенської угоди мають право відмовити у в'їзді та перебуванні на їхній території, якщо не виконуються одна або більше умов для в'їзду.

Для перебування, яке не перевищує 90 днів протягом терміну в 180 днів, умови в'їзду наступні:

(а) наявність дійсного проїзного документу;

(б) обґрунтована мета і умови запланованого перебування, наявність достатніх фінансових засобів на прожиття під час перебування та повернення до країни походження;

(с) відсутність інформації про тебе в Інформаційній Системі Шенген (SIS);

(d) не бути особою, яка створює загрозу для громадського порядку, внутрішньої безпеки, громадського здоров'я, або міжнародних стосунків для жодної з держав ЄС, а особливо, не бути особою, котра фігурує в національних базах даних для відмови в'їзду.

Під час прикордонного контролю необхідно показати свій біометричний паспорт. Окрім того, можуть попросити показати документи, які підтверджують мету поїздки та умови перебування (наприклад, білет подальшої подорожі і зворотній квиток; резервацію місця проживання; запрошення у випадку візиту, конференції чи інших заходів; довідку з навчального закладу/школи у випадку поїздки на навчання тощо), а також докази, що підтверджують наявність достатніх коштів для перебування.

Відповідно до статті 5 (3) Шенгенського Прикордонного Кодексу: «гроші на прожиття повинні бути оцінені пропорційно тривалості і мети перебування щодо середніх цін в державах-членах, харчування та проживання, помноженої на плановану кількість днів перебування».

Перевіряється, чи має громадянин третьої країни достатні фінансові ресурси для перебування, приймаючи до уваги тривалість і мету запланованого перебування; фінансові кошти, щоб повернутися в свою країну, або для транзиту до третьої країни, або чи може законно отримати ці кошти. Для визначення

необхідної суми для перебування беруться до уваги положення даної країни Шенгенської зони.

Перевірка наявності достатніх фінансових коштів може здійснюватись шляхом перевірки готівки, дорожніх чеків і кредитних карт громадянина третьої країни. Спонсорські декларації можуть братись до уваги винятково в ситуаціях, якщо це передбачено законодавством даної країни ЄС.

Кредитна картка може перевірятись шляхом звертання до організації, котра її видала, або з допомогою інших інструментів, доступних при перетині кордону.

Запрошення може бути перевірене з допомогою безпосереднього контакту з запрошуючим, або з допомогою перевірки його реальних намірів через національний контактний пункт країни-члена, де він мешкає.

Наявність медичної страховки не є обов'язковою, хоча рекомендується її мати.

Метою подорожі в країни Шенгену може бути туризм, відвідини родичів або знайомих, участь в культурних, спортивних, ділових чи журналістських заходах, з метою лікування, а також для короткострокового навчання чи курсів, і в кожній іншій подібній ситуації.

Поміж державами Шенгенської зони немає прикордонного контролю. Тільки у виняткових випадках держави-члени можуть прийняти рішення про введення перевірки на зовнішніх кордонах. У цьому випадку, будеш підлягати контролю, як будь-яка інша особа (в тому числі громадянин ЄС). Якщо ти відповідаєш умовам в'їзду, право подорожувати Шенгенською зоною не буде обмежене.

Громадяни країн, не членів ЄС, які залишаються в Шенгенській зоні протягом 90 днів (без карти на проживання або довгострокової візи) роблять це з порушенням закону, яке може привести до заборони в'їзду в Шенгенську зону. Також заборонено працювати без відповідного дозволу і це може привести до прийняття рішення про заборону в'їзду на територію Шенгенської зони. Держави-члени можуть також застосувати адміністративні покарання.

Контрольні питання

1. Які права людини закріплені в установчих договорах ЄС?
2. Яким чином відбувається співпраця ЄС із Європейським судом з прав людини?
3. Охарактеризуйте етапи становлення захисту прав людини в Європейському Союзі?
4. Які принципи захисту прав людини були сформовані у ЄС?
5. Яке значення Хартії основних прав ЄС у побудові наднаціональної системи захисту прав людини?
6. Назвіть основні політичні права громадян держав-членів ЄС?
7. Назвіть основні соціальні права громадян держав-членів ЄС?
8. Які інституції покликані забезпечити дотримання прав людини?
9. Розкрийте повноваження Європейського омбудсмена?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
2. Додатковий протокол до Європейської соціальної хартії Рада Європи; Протокол, Міжнародний документ від 05.05.1988 р. № ETS № 128.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_332
3. Європейська соціальна хартія (переглянута) від 03.05.1996 р.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_062
4. Європейська соціальна хартія від 18.10.1961 р. № ETS № 35.
URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_300

5. Конвенція про захист прав людини і основоположних свобод: Конвенція від 04.11.1950 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_004
6. Конвенція проти катувань та інших жорстоких, нелюдських або таких, що принижують гідність, видів поводження і покарання від 10.12.1984 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_085
7. Рамкова конвенція про захист національних меншин від 01.02.1995 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/995_055
8. Угода між Україною та Європейським Союзом про внесення змін до Угоди між Україною та Європейським Співтовариством про спрощення оформлення віз від 23.07.2012. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_b15
9. Угода між Україною та Європейським Співтовариством про реадмісію осіб від 18.06.2007. URL: http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/994_851
10. Хартія основних прав Європейського Союзу від 07.12.2000 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_524
11. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України у сфері державної антикорупційної політики у зв'язку з виконанням Плану дій щодо лібералізації Європейським Союзом візового режиму для України: Закон України від 13 травня 2014 р. № 1261-VII. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1261-18>

Додаткова література

1. Аббакумова Д. В. Щодо контрольних механізмів захисту прав людини в межах Ради Європи. Актуальні проблеми сучасного міжнародного права: зб. наук. ст. за матеріалами I Харк. міжнар. прав. читань, присвяч. пам'яті проф. М. В. Яновського і В. С. Семенова (м. Харків, 27 листоп. 2015 р.): у 2 ч. Харків : Право, 2015. Ч. 1. С. 248–256.
2. Актуальні проблеми європейської інтеграції та євроатлантичного співробітництва України : матеріали регіон. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 19 трав. 2011 р.) / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. 384 с.
3. Добрянський С. Юридичне гарантування дотримання прав людини інституціями Європейського Союзу: перспективи удосконалення. *Право України*. 2015. № 2. С. 151–163.
4. Довгий В. А. Громадянство Європейського Союзу як особливий правовий феномен. Європейська інтеграція в контексті сучасної геополітики : зб. наук. ст. за матеріалами наук. конф. (м. Харків, 24.05.2016 р. Харків, 2016. С. 334–338.

5. Дюк-Кван Нгуєн, Штефания Зуммерматтер. Миграція и беженцы в Европе: цифры и факты. *Новости Швейцарии*. URL: http://www.swissinfo.ch/gus/интерактив_миграция-и-беженцы-в-европе--цифры-и-факты/41557352.
6. Європейська інтеграція : навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. та слухачів магістерської підготовки за напрямом «Державне управління» / кол. авт. ; за заг. ред. проф. І. А. Грицяка та Д. І. Дзвінчука. Івано-Франківськ : Місто НВ. 2013. 464 с.
7. Кулабухова А. В. Інститут громадянства Європейського Союзу (загальнотеоретичне дослідження) : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Нац. юрид. ун-т ім. Ярослава Мудрого. Харків, 2016. 213 с.
8. Кулабухова А. В. Каталог прав громадян Європейського Союзу. *Право та інновації*. 2016. № 1. С. 270–275.
9. Лата І. М. Місце та значення практики Європейського Союзу з прав людини в сучасному адміністративному судочинстві України. *Часопис Київського університету права*. 2015. № 3. С. 394–398.
10. Муравйов В. І., Шпакович О. М., Лисенко О. М., Святун О. В. Інституційне право Європейського Союзу. Київ : Ін Юре, 2015. 312 с.
11. Теорія і практика застосування Конвенції про захист прав людини і основоположних свобод : компендіум / за заг. ред. О. В. Сердюка, І. В. Яковюка. Харків : Право, 2017. 374 с.

Розділ 6

СУДОВА СИСТЕМА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

6.1. Роль, значення та функції Суду ЄС у системі Європейського Союзу

З метою вирішення суперечок між суб'єктами європейської інтеграції, а також забезпечення цілісності та узгодженості права європейських інтеграційних організацій шляхом відповідного тлумачення його норм була створена судова система ЄС.

Забезпечення безконфліктної взаємодії норм права ЄС та внутрішнього права держав членів як передумови для нормального функціонування організаційно правового механізму європейської інтеграції, також стало важливим завданням судової системи ЄС. Питання присвячені функціонуванню судових установ ЄС досліджували багато вчених правознавців Р. Петрова, В. Опришко, Ж. Рідо, Н. Феннелі, В. Муравйова та ін.

Як відомо, Суд ЄС виконує функції касаційного, конституційного і частково адміністративного судів. Від кожної держави-члена до складу Суду входить один суддя, цим суддям допомагають вісім генеральних адвокатів. Обов'язком Генерального адвоката, який діє абсолютно неупереджено та незалежно, є подання у відкритому суді обґрунтованих позицій у справах, які вимагають його участі. Термін повноважень усіх членів Суду – шість років. По його закінченні судді і генеральні адвокати, як правило, призначаються знову. Кількість повторних призначень не обмежена, так що деякі члени Суду перебувають у його складі

десятиліттями. Слід додати, що посада генерального адвоката часто служить для призначення в майбутньому того, хто її обіймає, повноправним суддею.

Часткова зміна суддів та Генеральних адвокатів відбувається кожні три роки. Відповідно, в цей період заміщуються посади половини суддів (вісім або сім) і генеральних адвокатів (чотири).

Суд ЄС виконує дві основні функції:

- перевіряє документи, видані європейськими інституціями та урядами, на відповідність договорам;
- на запит національних судів тлумачить право Спільноти.

При розгляді поданих справ, Суд ЄС зобов'язаний діяти як незалежний і неупереджений арбітр, який виносить свої рішення виключно за правовими мотивами, а не з міркувань політичної доцільності. У зв'язку з цим у правовій доктрині ЄС Суд ЄС часто характеризується як «неполітичний» інститут.

Унікальна правова природа ЄС впливає на структуру, цілі й функції усіх його інститутів, органів і агентств, а також поділ влади між ними. Не заглиблюючись у характеристику функцій кожного з інститутів ЄС, слід, однак, вказати, що Суд ЄС виконує декілька функцій, які не є звичними у розумінні міжнародного правосуддя, яке, як правило, зосереджено на спорах між державами, а права приватних осіб воно захищає іноді, лише із санкціонування на це державами. Отже, Суд ЄС виконує функції міжнародного, адміністративного, федерального, конституційного суду. Ця позиція підтримується як самим Судом ЄС, так і доктриною, яка прослідковує еволюцію Суду від міжнародного до конституційного та його, так би мовити, певну гібридизацію.

Функції Суду ЄС знаходять своє відображення у його юрисдикції. Міжнародна юрисдикція полягає у можливості розгляду спорів між державами – членами ЄС і закріплена у ст. 273 Договору про функціонування ЄС. Так, Суд має юрисдикцію в будь-яких спорах між державами-членами, що пов'язані з предметом регулювання Договорів, якщо спір передано йому за спеціальною угодою між сторонами. Якщо держава-член не виконує зобов'язання за установчими договорами, то будь-яка інша дер-

жава-член може передати відповідну справу до Суду (ст. 259 Договору про функціонування ЄС). Проте слід зазначити, що з усього масиву практики Суду ЄС кількість позовів за міжнародною юрисдикцією є мізерною, оскільки держави досить неохоче вступають у відкриту конфронтацію за установчими договорами більш активними є Комісія й опосередковано приватні особи, які можуть звернутися до Комісії, яка у свою чергу, ініціює судове провадження за ст. 258 Договору про функціонування ЄС. Саме на Комісію покладений обов'язок контролювати дотримання державами – членами ЄС своїх зобов'язань за установчими договорами (ч. 1 ст. 17 Договору про ЄС). Приватні особи відіграють при цьому значущу роль, оскільки переважна більшість розслідувань Комісії ініціюється завдяки їх зверненням. Так, у 2016 р. до Комісії надійшло 3783 звернення від третіх осіб у порівнянні із 520 самостійно ініційованими розслідуваннями. Цей факт є ще одним підтвердженням того, що правова система ЄС – це правова система, яка зорієнтована передусім на приватних осіб, а не на держави-члени.

Крім того, Суд ЄС може виконувати роль і міжнародного третейського суду, коли він реалізує свою юрисдикцію за ст. 271 Договору про функціонування ЄС й ухвалює рішення відповідно до арбітражних застережень, які містяться в контрактах, укладених ЄС або від його імені, незалежно від того, регулюється цей контракт публічним чи приватним правом.

Суд ЄС виконує функції адміністративного суду, здійснюючи захист прав приватних осіб та держав-членів від неправомірних дій (нелегітимних актів чи бездіяльності) інститутів, органів, агентств ЄС. У цій ролі Суд ЄС виступає найчастіше, оскільки за цим видом юрисдикції надходить найбільша кількість позовів.

Крім того, йому відповідно до статей 263 і 265 Договору про функціонування ЄС дозволяється розглядати спори за позовами від інститутів ЄС і приватних осіб по оскарженню актів інститутів ЄС, а за ст. 268 Договору про функціонування ЄС – щодо відшкодування збитків, завданих інститутами або службо-

вціями Союзу, у випадку позадоговірної відповідальності (аналіз цієї юрисдикції і процедур її реалізації).

Найцікавішою є конституційна і федеральна юрисдикція Суду ЄС, що реалізується у порядках, встановлених у ст. 263 Договору про функціонування ЄС, коли Суд здійснює перевірку актів Союзу на відповідність установчим договорам, які, по суті, виконують роль конституції ЄС, і ч. 11 ст. 218 Договору про функціонування ЄС щодо сумісності запланованої міжнародної угоди із установчими договорами. У зв'язку з цим можна навести приклад із ухваленням двох висновків Суду ЄС щодо приєднання Союзу до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод 1950 р., у яких Суд висловлює позицію про неможливість ЄС приєднатися до Конвенції через несумісність із положеннями установчих договорів.

Конституційний контроль допомагає зберегти один із фундаментальних принципів права ЄС – його верховенство, що дозволяє успішно функціонувати наднаціональному правопорядку на рівні із 27 національними правопорядками. У випадку із наведеним прикладом щодо неможливості приєднатися ЄС до Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод Суд підкреслив, що за умови приєднання, у разі, коли права, гарантовані Хартією про основоположні права ЄС, кореспондуються із правами, гарантованими Конвенцією, можуть виникати випадки, коли Європейський суд з прав людини у змозі винести рішення, що будуть зобов'язувати інститути ЄС, а отже, і запроваджувати зовнішні механізми контролю, передбачені Конвенцією, і, зокрема, з боку Європейського суду з прав людини. Ця ситуація є такою, що протирічить верховенству, єдності й ефективності права ЄС.

У межах конституційної функції Суду слід виокремити його преюдиціальну юрисдикцію стосовно звернень національних судів щодо тлумачення установчих договорів, дійсності й тлумачення актів інститутів ЄС, органів або установ ЄС (ст. 267 Договору про функціонування ЄС). Саме ця юрисдикція Суду ЄС дозволила йому стати тим інститутом, що розвиває правопорядок Союзу. По суті, у цій процесуальній формі Суд ЄС розви-

нув базові принципи права ЄС, а саме: його прямої дії, верховенства права і відповідальності держав-членів за його порушення. Зважаючи на це, майже всі науковці називають преюдиціальну процедуру наріжним каменем усієї правової системи Союзу. Саме завдяки преюдиціальній процедурі можемо говорити про конституціоналізацію права ЄС.

6.2. Організаційна структура судової системи Європейського Союзу

Маючи широку юрисдикцію, судова влада у ЄС набула відповідну організаційну структуру, яка відбиває функціональне спрямування кожної з її ланок. Так, у 1989 р. для розвантаження Суду справедливості був створений Суд першої інстанції (далі – СПІ), а для розвантаження СПІ у 2004 р. – спеціалізована судова палата, а саме Трибунал з питань цивільної служби ЄС (щодо результатів діяльності й ефективності Трибуналу з питань цивільної служби. Усе це дозволило судовій системі ЄС справлятися із великим масивом справ і підвищувати ефективність судочинства. Проте у 2016 р. влада ЄС прийняла рішення про припинення діяльності Трибуналу з питань цивільної служби ЄС, а у відповідь на це вдвічі збільшити суддівський корпус Загального суду (перейменованій СПІ), який перебрав на себе юрисдикцію Трибуналу. У цьому випадку вперше за історію існування Суду ЄС рішення стосувалося не створення нової ланки для розвантаження судів, а збільшення кількості суддів.

Отже, на теперішній час судова система у ЄС (Суд ЄС) складається із Суду справедливості та Загального суду. Однак передбачена можливість створення спеціалізованих судових палат з окремих видів позовів або проваджень в особливих галузях.

Правова регламентація організації судової влади у ЄС здійснена безпосередньо в положеннях установчих договорів, а також у Статуті Суду ЄС (є невід’ємною частиною Договору

про функціонування ЄС у вигляді Протоколу № 3), Регламенті Суду справедливості та Регламенті Загального суду тощо.

До складу Суду справедливості входить один суддя від кожної держави-члена. Суду допомагають генеральні адвокати. На даний момент, з виходом Великої Британії з ЄС, Суд справедливості складається із 27 суддів та 9 генеральних адвокатів. До складу Загального суду входить щонайменше один суддя від кожної держави-члена. Кількість суддів визначається Статутом Суду ЄС, в якому може передбачатися те, що Загальному суду допомагають генеральні адвокати. До 01 вересня 2016 р. до складу Загального суду входило по одному судді від кожної держави-члена, але після припинення існування Трибуналу з питань цивільної служби його склад було збільшено вдвічі. На це рішення вплинув ряд факторів, а саме: кількість нових справ, що надходили до Загального суду, наділеного широкою юрисдикцією, постійно збільшувалася; передання юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби, що припинив свою діяльність; занадто велика тривалість процесу розгляду справ, яка стала неприйнятною у контексті положень ст. 47 Хартії про основоположні права ЄС і ст. 6 Конвенції про захист прав людини та основоположних свобод; зростання кількості правових актів інститутів, органів і агентств ЄС, з якими працює Загальний суд, а також ускладнення справ, які ініціюються перед ним, особливо у сферах конкуренції, державної допомоги й інтелектуальної власності.

Тож, беручи до уваги посилення навантаження на Загальний суд та вищеназвані фактори, Парламент та Рада ЄС прийняли Регламент (ЄС, Євратом) 2015/2422 щодо внесення змін до Протоколу № 3 Статуту Суду правосуддя ЄС від 16 грудня 2015 р. (Регламент 2015/2422). Відповідно до цих змін кількість суддів у Загальному суді фіксується на рівні 56 (по два судді від кожної держави-члена), і це збільшення суддівського корпусу відбувається у три етапи: 25 грудня 2015 р. призначаються 12 нових суддів; 01 вересня 2016 р. разом із переданням юрисдикції Трибуналу з питань цивільної служби до Загального суду переходять 7 суддів, які виконували у ньому обов'язки, а також персонал та усі технічні ресурси; 01 вересня 2019 р. дев'ять нових

суддів мають обійняти посади без залучення нових членів секретаріату та іншого адміністративного персоналу. Такі реорганізаційні заходи мають слугувати забезпеченню ефективності діяльності Загального суду у поєднанні із принципом рівності усіх суддів.

Окремо хотілося б звернути увагу на положення Регламенту, яке рекомендує державам-членам впроваджувати гендерну рівновагу при призначенні суддів до Загального суду. Так, Регламент пропонує при частковому оновленні суддівського корпусу Загального суду призначати по одному чоловіку й одній жінці від кожної держави-члена, але із дотриманням усіх вимог, встановлених установчими Договорами для процесу призначення.

На теперішній час у Загальному суді налічується 45 суддів. На відміну від Суду справедливості, у Загальному суді ще не був створений інститут генеральних адвокатів, хоча така можливість передбачена ч. 1 ст. 254 Договору про функціонування ЄС, але у виключних випадках роль генерального адвоката може виконувати суддя Загального суду.

6.3. Внутрішня побудова судових інстанцій у Європейському Союзі

Розглядаючи організацію судової системи ЄС, слід також зупинитися на внутрішній побудові судових інстанцій ЄС. Структури Суду справедливості та Загального суду певним чином схожі, але із тією відмінністю, що Суд справедливості завжди засідає колегіально, а у Загальному суді існує можливість вирішувати справи суддею одноособово. Це, знов-таки, відбиває різне функціональне призначення цих інстанцій.

Суд справедливості виконує конституційні функції, розглядаючи найважливіші для правопорядку ЄС позови інститутів ЄС, держав-членів та преюдиціальні звернення від їх національних судів, а Загальний суд – правосудні функції за позовами приватних осіб, провадження у таких справах більш схожі на

адміністративні. Саме через це ст. 251 Договору про функціонування ЄС встановлює, що засідання Суду справедливості проводиться у складі палат або у складі Великої палати згідно з правилами, встановленими для цих цілей у Статуті Суду ЄС. Якщо це передбачено Статутом, Суд може також засідати у повному складі. Щоправда, наведена стаття установчого Договору не закріплює кількісний склад палат, а відсилає до Статуту Суду ЄС. Диспозитивний характер цієї норми дозволяє легше пристосовуватися до змін членського складу ЄС, збільшення кількості суддів без внесення змін до установчих договорів, що є доволі довготривалим і часто заполітизованим процесом. Ці тонкощі були враховані державами-членами й інститутами ЄС під час впровадження Ніщцької реформи 2001 р. (детальніше щодо реформи судової системи, закладеної Ніщцьким договором, адже до неї кількісний склад палат закріплювався безпосередньо в Договорі про Європейське співтовариство (колишня ст. 221 Договору про Європейське співтовариство зазначала, що Суд міг створювати колегії у складі трьох, п'яти і семи суддів). Чинна редакція ст. 16 Статуту Суду ЄС встановлює, що Суд справедливості засідає у палатах по три і п'ять суддів, а кожна з них, у свою чергу, має обрати голову зі свого складу. Так, у палатах із п'яти суддів голови обираються з її складу строком на п'ять років із однією можливістю повторного переобрання, а в палатах із трьох суддів – на один рік.

Суд справедливості може засідати і у складі Великої палати, яка складається з п'ятнадцяти суддів при головуванні Голови Суду справедливості. Окрім Голови Суду справедливості, до складу Великої палати входять Віце-голова Суду справедливості, три голови палат з п'яти суддів. Суд засідає у складі Великої палати у разі, коли держава-член чи інститут ЄС, які виступають стороною у справі, вимагають цього. Саме Велика палата – це той структурний елемент у Суді справедливості, який розглядає найбільш важливі справи, що можуть стосуватися основ права ЄС, і саме тому до її складу входять найповажніші судді Суду. Раніше цю функцію виконував Суд у повному складі, але величезне навантаження і збільшення суддівського корпусу ускладнювали цю роботу.

До наведеного варто додати, що завдяки реструктуризації Суду на цей час знайдено баланс між ефективністю, якістю й оптимізацією процесу винесення ним рішень. Слід зауважити, що при запровадженні Ніццької реформи певні науковці висловлювали побоювання з приводу того, що закріплення такого складу Великої палати (наприклад, голів палат по п'ять суддів), навпаки, може заважати повноцінному функціонуванню Суду, оскільки голови палат мають відкладати там справи і брати участь у засіданнях Великої палати. Однак ці побоювання не виправдалися, і підтвердженням цьому може слугувати статистика, яка показує, що основний масив справ вирішується палатами, а кількість справ, розглянутих Великою палатою, не може становити загрози і блокувати діяльність палат. Так, у 2016 р. палатами по три судді було винесено 282 рішення, палатами по п'ять суддів – 300, Великою палатою – 54.

Статут Суду передбачає можливість засідання Суду справедливості у повному складі у випадках, передбачених ч. 2 ст. 228 (звільнення Омбудсмена ЄС), ч. 2 ст. 245, ст. 247 (звільнення комісарів ЄС), ч. 6 ст. 286 (звільнення членів рахункової палати) Договору про функціонування ЄС. Крім того, якщо Суд кваліфікує ту чи іншу справу як винятково важливу, він може після заслуховування генерального адвоката прийняти рішення про направлення справи на вирішення повного складу Суду справедливості.

Зрозуміло, у повному складі Суд справедливості засідає у виняткових випадках. У середньому це становить по одній справі на рік, а іноді – жодної. Так, у 2016 р. жодної справи не було вирішено повним складом Суду справедливості.

Щодо складу Загального суду, то установчий Договір обмежується констатацією того, що положення договорів щодо Суду справедливості застосовуються до Загального суду, якщо Статутом Суду ЄС не передбачено інше. Звертаючись до Статуту, можемо побачити схожість із вищезазначеними особливостями, оскільки ст. 40 закріплює, що Загальний суд засідає у палатах по три і п'ять суддів. Так само в палатах із п'яти суддів голови обираються з її складу строком на п'ять років із однією

можливістю повторного переобрання, а в палатах із трьох суддів – на один рік.

В окремих випадках, визначених Регламентом Загального суду, він може засідати у повному складі або суддя засідає одноособово. Також Регламент встановлює випадки, коли Загальний суд засідає у Великій палаті, яка складається з п'ятнадцяти суддів. Так, відповідно до Регламенту Загального суду, коли справа є складною з правової точки зору або становить виключну важливість, або має надзвичайні обставини, вона може бути передана на розгляд Великої палати, яка складається із п'ятнадцяти суддів, або палаті з п'яти чи палаті з іншим кількісним складом суддів – це може бути як менший, так і більший склад (ст. 28 Регламенту Загального суду). Таке рішення приймає пленум Загального суду на пропозицію палати, яка розглядає справу, або Голови Загального суду на будь-якій стадії розгляду за власною ініціативою або за клопотанням сторони по справі. У випадку, коли держава-член або інститут ЄС, які є стороною по справі, просять про це, справа має розглядатися у палаті, не меншій ніж п'ять суддів.

Щодо одноособового розгляду справ у Загальному суді, то це стало новаторством, яке планувалося як таке, що дозволить подолати судову кризу у ЄС, пов'язану із строками розгляду справ.

Із такою ініціативою виступив сам Суд ЄС, вказуючи на велике навантаження і вбачаючи у відході від принципу колегіальності можливість розгляду більшої кількості справ. Крім того, Суд відмітив, що більшість держав – членів ЄС користується такою процедурою в національному судочинстві, що, у свою чергу, допомагає їм розвантажити судову систему.

Хоча інститути ЄС, зокрема, Парламент, Комісія і Рада, поставилися до цієї пропозиції дуже скептично, відповідне рішення було прийняте.

Стаття 29 (3) Регламенту Загального суду встановлює виключний перелік випадків, коли справа може бути делегована до одноособового розгляду судді. Так, коли справа передана на розгляд палати у складі трьох суддів і суддя-доповідач вважає,

що вона не становить складності по питаннях права або фактів, а також що вона не є важливою, то ця справа може бути делегована до одноособового розгляду у випадках:

1) позовів проти рішень Апеляційного органу Офісу з інтелектуальної власності ЄС та тих, які стосуються застосування правил режиму інтелектуальної власності (ст. 171 Регламенту Загального суду);

2) позовів фізичних і юридичних осіб щодо скасування нелегітимного правового акта ЄС (ч. 4 ст. 263 Договору про функціонування ЄС), щодо нелегітимної бездіяльності інститутів ЄС (ч. 3 ст. 265 Договору про функціонування ЄС), позовів про відшкодування збитків, завданих установами або службовцями ЄС, у разі позадоговірної відповідальності (ст. 268 Договору про функціонування ЄС), спорів між ЄС і його службовцями (ст. 270 Договору про функціонування ЄС) у разі, якщо на розгляд виносяться питання, по яких вже існує практика, або якщо справа становить частину серії справ, по одній з яких рішення вже винесене;

3) справа стосується арбітражного застереження, що міститься у контракті (ст. 272 Договору про функціонування ЄС).

Як видно, рішення про одноособовий розгляд справи суддею може бути прийняте лише щодо справи, яка призначена до розгляду палаті з трьох суддів. Розподіл справ по палатах є індикатором важливості тих юридичних питань, які в них піднімаються. Тож, якщо справа розподілена до розгляду в палаті п'яти суддів, у Великій палаті або тим більше до розгляду повним складом Суду, то сам цей факт свідчить про її складність і важливість, а це, по суті, робить неможливим її розгляд одним суддею. При цьому установчими договорами визначено ряд випадків, коли одноособовий розгляд справи заборонений:

1) коли позов стосується анулювання акта загального застосування;

2) у спорах між ЄС та його службовцями (ст. 270 Договору про функціонування ЄС), які базуються на актах загального застосування, якщо ані Суд справедливості, ані Загальний суд ще не виносили подібних рішень;

3) коли справа стосується імплементції правил щодо конкуренції або контролю за злиттям, щодо державної допомоги, заходів захисту торгівлі, організації спільного сільськогосподарського ринку.

Рішення про делегування розгляду справи одноособово має бути прийняте колегією з трьох суддів після заслуховування сторін по справі. У разі заперечень з боку держав-членів або інститутів ЄС, які є сторонами у справі, делегування відбутися не може. Крім того, якщо вже після делегування суддя, якому передана справа на одноособовий розгляд, вирішить, що вже не існує достатніх підстав для цього делегування, він має повернути справу назад до палати. Усі ці правила покликані служити фільтром і певним бар'єром від передачі суттєвих для правопорядку ЄС справ на одноособовий розгляд і збереженню таким чином єдності права ЄС.

Статистика Загального суду 2016 р. щодо винесення рішень показує таке: палатами по три судді було винесено 654 рішення, палатами по п'ять суддів – 12, одноособово – 5, як Велика палата, так і Загальний суд у повному складі не засідали жодного разу. Тож, побоювання, що одноособовий розгляд справ може підірвати єдність практики Загального суду, не справдилися, оскільки самі сторони з великою обережністю ставляться до такої процедури і, таким чином, приблизно 1% справ вирішується суддею одноособово. Крім того, сам Регламент Загального суду встановлює цілий комплекс обмежувальних вимог.

Так, більшість справ, які розглядаються Загальним судом, стосується правил конкуренції, а ч. 4 ст. 29 Регламенту Загального суду забороняє делегування цього виду справ до одноособового розгляду, хоча заради справедливості слід відмітити, що не всі вони стосуються складних юридичних питань, і сподівання Суду ЄС щодо свого розвантаження завдяки одноособовому розгляду, на жаль, не виправдалися.

Показовим є також те, що і практика одноособового розгляду справ у Загальному суді теж не посприяла збільшенню таких справ. Прикладом може слугувати справа *Liberos v. Commission*, яка полягала в тому, що службовець ЄС, який

працював за строковим контрактом, звернувся до Загального суду із трудовим спором щодо анулювання рішення Комісії. Колегією у складі трьох суддів було прийняте рішення про розгляд цієї справи суддею одноособово на підставі того, що це був службовий спір, який не становить важливості для правопорядку ЄС. Суддею по справі призначений Голова Загального суду Вестердорф Б. (*Vesterdorf B.*). Він виніс рішення у справі не на користь позивача (рішення Т-29/97), який після цього оскаржив його у Суді справедливості. Останній, у свою чергу, задовольнив апеляцію і переглянув справу, у результаті чого виніс рішення на користь позивача. Суд справедливості зазначив, що Регламент Загального суду забороняє розглядати справу Загальному суду в одноособовому складі, якщо справа стосується акта загального застосування, і розтлумачив, що позивач у своєму позові посилався на норми посадового регламенту, які можна вважати нормами загального застосування. Суд справедливості послався на усталену практику Суду ЄС щодо визначення актів загального застосування, яка встановлює, що актами загального застосування є ті, що стосуються об'єктивно визначеної ситуації та які породжують правові наслідки для категорій осіб, визначених загально або абстрактно. Посадовий регламент підпадає під це визначення, оскільки створює права й обов'язки для усіх службовців ЄС, які і є тією загально визначеною категорією осіб. Саме тому Суд справедливості визнав нелегітимним одноособовий розгляд цієї справи у Загальному суді. Звісно, це рішення значно обмежило в подальшому можливість розгляду службових спорів одноособово.

Одноособовий розгляд справ загальним судом спрямовується, перш за все, на скорочення строків розгляду справ. Разом із тим виявилось, що ця процедура є недосконалою, оскільки рішення про одноособовий розгляд справи має бути ухвалене колегією, яка для цього має ознайомитися і вивчити обставини справи, щоб знайти достатньо підстав для відповідного рішення. Це не може не забирати достатньо часу у суддів, затягує судочинство. Цьому сприяє і можливість судді на будь-якому етапі розгляду справи повернути її колегії. Тож, самі судді, розуміючи,

яке додаткове навантаження вони можуть отримати, із великою насторогою відносяться до подібних рішень, і тому Загальний суд дуже рідко вдається до одноособового розгляду справ.

Хотілося б звернути увагу і на те, що в межах Загального суду існує усталена практика спеціалізації палат за певними позовами. Згідно зі ст. 25 Регламенту Загальний суд самостійно може встановлювати критерії розподілу справ поміж палатами, а також указати одну чи більше палат, відповідальних за розгляд і вирішення справ у спеціальних сферах. Так, у Загальному суді існує палата, яка спеціалізується на розгляді спорів щодо інтелектуальної власності у ЄС, зокрема, щодо торговельних марок ЄС. Хоча з огляду на можливість створення третьої судової ланки у ЄС, а саме спеціалізованих судів, і навіть існування такої практики (Трибунал з питань цивільних спорів), логічніше було б створювати нові суди відповідно до цієї спеціалізації. Більш того, у Регламенті Загального суду існують окремі положення щодо процедурних моментів справ цієї категорії.

Тривалий час в ЄС розглядається питання про створення спеціалізованого суду при Загальному суді – Патентного суду (аналіз проекту створення Патентного суду ЄС. Згідно зі ст. 262 Договору про функціонування ЄС Рада може приймати рішення про надання Суду ЄС юрисдикції по справах, що стосуються права промислової власності ЄС. У 1979 р. Комісія розробила Люксембурзьку патентну конвенцію Співтовариства, намагаючись ввести тим самим єдиний патент для всього Співтовариства, а потім і для ЄС, але ця Конвенція досі не підписана державами-членами, оскільки вони не можуть дійти згоди по ряду питань. У 2003 р. Комісія звернулася до Ради з пропозицією про створення

Патентного суду Співтовариства до 2010 р. та надання йому юрисдикції щодо врегулювання юридичних спорів відносно патентів. Проблема створення нової судової палати полягає в тому, що члени Європейської патентної конвенції 1973 р., до складу яких входять і держави – члени ЄС, підготували у 2004 р. проект Угоди щодо заснування незалежного від ЄС Європейського патентного суду, який буде вирішувати спори, пов'язані

з порушеннями та дійсністю Європейських патентів, тобто такого суду, який матиме юрисдикцію, котрою планується наділити Патентний суд ЄС. Обидві сторони чекають, які кроки зробить протилежна сторона, щоб не створити зони паралельної компетенції, тобто ці питання ще мають вирішити інститути ЄС разом із державами-членами, але скоріше за все це відбудуватиметься у рамках посиленої співпраці, а не в межах виключної компетенції ЄС.

Організація судової системи в цілому ЄС, а також склад окремих судових ланок має специфіку також і тому, що в них запроваджений інститут генеральних адвокатів, які входять до корпусу Суду справедливості і можуть бути призначені й для Загального суду. Хоча ст. 252 Договору про функціонування ЄС встановлює, що Суду справедливості допомагають вісім генеральних адвокатів, з 2015 р. у Суді справедливості їх 11, оскільки Лісабонський договір передбачив можливість збільшення їх кількості за рішенням Ради на прохання Суду.

Саме таке рішення прийняте Радою у 2015 р. Генеральні адвокати, на відміну від суддів Суду ЄС, не представляють національні правові системи держав-членів ЄС, тож, не існує прив'язки їх кількості до кількості держав-членів Союзу. Однак певні держави закріпили за собою право призначати від себе постійних генеральних адвокатів, така прерогатива з'явилася на рівні звичаєвого права. Так, при створенні Суду ЄСВС до його складу входило два генеральних адвокати від Франції і Німеччини, а з приєднанням Італії, Великої Британії та Іспанії постійні генеральні адвокати почали призначатися і від цих країн. Із подальшим розширенням співтовариств і ЄС всі інші держави-члени отримували право призначати генеральних адвокатів від себе на ротаційній основі. У 2009 р. із набуттям чинності поправок Лісабонського договору, а саме Декларації щодо ст. 252 Договору про функціонування ЄС стосовно кількості генеральних адвокатів у Суді справедливості, офіційно було закріплено, що крім Франції, Німеччини, Італії, Іспанії та Великої Британії, своїх постійних генеральних адвокатів буде призначати ще й Польща. Таким чином, корпус генеральних адвокатів Суду правосуд-

дя формують шість генеральних адвокатів від зазначених держав та п'ять, призначених іншими державами-членами за ротаційною системою.

Контрольні питання

1. Які функції здійснює Суд ЄС?
2. Який склад Суду справедливості?
3. Яка юрисдикція Суду справедливості?
4. Який склад Загального Суду?
5. Яка юрисдикція Загального Суду?
6. Хто може бути позивачем до Загального суду та Суду справедливості.

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Annual Report on Judicial Activity of the Court of Justice of the European Union 2017. URL: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-04/_ra_2017_en.pdf
2. Order of the Court (Grand Chamber) of 9 June 2010, European Commission v Schneider Electric SA. URL: <https://eur-lex.europa.eu/legalcontent/EN/TXT/?uri=CELEX%3A62007CO0440>
3. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
4. Європейська угода про осіб, які беруть участь у процесі Європейського суду з прав людини від 05.03.1996 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_324
5. Консолидированные версии Договора о Европейском Союзе и Договора о функционировании Европейского Союза (2010/C 83/01) от 30.03.2010. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html

6. Протокол (№ 3) про статут Суду Європейського Союзу від 17.04.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_618

7. Регламент Міжнародних судів від 04.11.1998 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/980_067

Додаткова література

1. Довгань Г. Межі дії принципу верховенства права ЄС щодо конституції: *Acquis Constitutionnel* Конституційного Трибуналу Польщі. *Проблеми законності*. 2017. № 138. С. 202–209.

2. Комарова Т. В. Організація судової системи Європейського Союзу. *Вісник Національної академії правових наук України*. 2018. Т. 25. № 1. С. 79–96.

3. Комарова Т. В. Суд Європейського Союзу: розвиток судової системи та практики тлумачення права ЄС : монографія. Харків : Право, 2018. 528 с.

4. Комарова Т. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 178 с.

5. Комарова Т. Вплив Суду ЄС на конституціоналізацію права Європейського Союзу. *Європейське право: науково-практичний фаховий журнал (додаток до юридичного журналу «Право України»)*. 2012. № 1. С. 197–204.

6. Комарова, Т. Формування суддівського корпусу в ЄС: останні тенденції. *Проблеми законності*. 2018. № 141. С. 201–213.

7. Тимченко Л., Кононенко В. Вплив Суду ЄС на розвиток права Європейського Союзу. *Європейське право: науково-практичний фаховий журнал (додаток до юридичного журналу «Право України»)*. 2012. № 1. С. 189–196.

8. Яворська І. Правотворча функція Суду Європейських Співтовариств. *Вісник Львівського університету. Серія міжнародні відносини*. 2008. Вип. 25. С. 207–211.

Розділ 7

ПРАВО ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

7.1. Поняття внутрішнього ринку у праві Європейського Союзу

Головною метою Європейського Союзу було створення Спільного ринку держав-членів як єдиного ринку, що об'єднує національні ринки держав-членів ЄС, і набуває якостей внутрішнього ринку в межах ЄС. Установчі договори Європейського Союзу не дають визначення поняття спільного ринку, це було сформульовано судовою практикою Європейського Суду правосуддя у 1985 р. (Справа 207/83, *Commission v. UK (Origin Marking)*). Єдиним європейським актом (1987р.) було передбачено створення внутрішнього ринку, а Лісабонським Договором поняття Спільний ринок замінено на Внутрішній ринок.

Внутрішній ринок являє собою простір без внутрішніх кордонів, в межах якого запроваджено принцип чотирьох свобод, за яким гарантується вільний рух товарів, послуг, капіталу та осіб, що передбачає ліквідацію фіскальних (у формі мита та непрямих податків), фізичних (у формі перевірок або заборон на кордонах держав-членів ЄС) та технічних (у формі заходів щодо технічних специфікацій) бар'єрів для їх пересування на митній території ЄС, що об'єднує митні території держав-членів.

Для подолання таких перешкод, і тим самим для нормального функціонування внутрішнього ринку, законодавство держав-членів ЄС має бути гармонізоване із законодавством

Європейського Союзу через прийняття спільних програм, і на-самперед через взаємне визнання стандартів ЄС державами-членами.

7.2. Свобода вільного руху товарів

Термін товар був визначений у практиці ЄСП як будь-що, здатне бути оціненим у грошовому еквіваленті та бути об'єктом торговельних операцій. Вільний рух товарів в межах митної території ЄС забезпечується щодо товарів співтовариства. До таких товарів відносяться товари, повністю отримані на митній території ЄС, що не містять в собі товарів, імпортованих з країн або території за межами митної території ЄС; товари, ввезені на митну територію ЄС з третіх країн або територій та випущені для вільного обігу, при чому товари з інших (третіх) країн, коли вони законно потрапляють на ринок будь-якої з держав-членів ЄС, мають ідентичний статус до товарів, що вироблені в Європейському Союзі; товари, отримані або вироблені на митній території ЄС з вищезазначених товарів.

Свобода вільного руху товарів у Європейському Союзі охоплює:

1. функціонування Митного союзу;
2. усунення дискримінаційного оподаткування товарів, що випущені в державах-членах ЄС;
3. скасування кількісних обмежень у торгівлі між державами-членами та всіх інших заходів, що мають еквівалентний ефект.

Основою Європейського економічного співтовариства, а згодом і Європейського Союзу згідно ст. 28 Договору про діяльність ЄС є Митний союз, який об'єднав митні території держав-членів ЄС, охоплює торгівлю товарами і встановлює заборону імпортних та експортних мит і будь-яких рівнозначних зборів у торговельних відносинах між державами-членами,

а також визначає спільний митний тариф у їх відносинах з іншими країнами.

Саме економічне об'єднання через створення Митного союзу, спочатку для декількох видів товарів, а згодом й загального стало основою економічних європейських інтеграційних процесів, і на сьогодні спільна митна політика є однією з ключових політик Європейського Союзу.

Правову основу Митного союзу становлять правові положення, що у сукупності формують митне право ЄС, яке є однією з розвинутих галузей права в рамках правової системи Європейського Союзу. Предмет правового регулювання митного права ЄС охоплює суспільні відносини щодо функціонування митного союзу ЄС, відносини у митній сфері між ЄС та державами-членами, відносини щодо торгівлі товарами між ЄС та іншими країнами, а також міжнародними міжурядовими організаціями.

Основними джерелами митного права Європейського Союзу є установчі договори ЄС та відповідні міжнародні угоди як джерела первинного права, а також певні джерела вторинного права у сфері митного регулювання, ключовими з яких є Митний кодекс ЄС та Єдиний митний тариф ЄС. Митний кодекс ЄС був прийнятий 12.10.1992 р. і набув чинності 01.01.1994 р. Для забезпечення вірного застосування та з метою конкретизації положень Митного кодексу у 1993 р. був прийнятий Регламент про імплементацію Митного кодексу, так званий Імплементацийний кодекс. Митний кодекс ЄС мав на меті консолідацію законодавства в сфері митного регулювання, тобто створення єдиного правового документа, що замінює собою множинність правових документів з митних питань, що приймалися органами ЄЕС, а також досягнення цілісності, зрозумілості та чіткої визначеності митних правових положень шляхом їх відповідної систематизації. У 2008р. Митний кодекс ЄС зазнав певної модернізації, спрямованої на запровадження нових митних процедур для удосконалення функціонування митного союзу. Митний кодекс застосовується у сфері торгових відносин ЄС з третіми країнами і складається з 188 статей, що об'єднані у 9 частинах. За змістом положення Кодексу можна поділити на три групи: загальні

умови (1, 8, 9 частини), методи нарахування мит (2, 6, 7 частини), система правил ввезення і вивезення товарів з митної території ЄС та положення про митні режими (3, 4, 5 частини).

Єдиний митний тариф ЄС є правовим документом, що є основою митного регулювання переміщення товарів та транспортних засобів через митні кордони ЄС, і містить ставки мита та інформацію про нормативні акти, які регулюють ввезення та вивезення товарів до митної території ЄС. Нині чинний Єдиний митний тариф ЄС був прийнятий 23.07.1987 р., набув чинності 01.01.1988 р. і складається з Комбінованої номенклатури товарів, що заснована на Конвенції про гармонізовану систему опису і кодування товарів 1988 р., прийнятої в рамках Всесвітньої митної організації, та інших номенклатур, встановлених ЄС з метою застосування тарифних заходів регулювання торгівлі товарами (т. зв. інтегрована товарна номенклатура), а також з визначення різних видів ставок мита та звільнень від ставок мита, що відповідають певним позиціям товарної номенклатури.

Товари, які надходять до Європейського Союзу з інших країн, обкладаються митом відповідно до спільного тарифу, що закріплено ст. ст. 30–32 Договору про діяльність ЄС. Спільний зовнішній тариф приймається Радою Європейського Союзу кваліфікованою більшістю за поданням Європейської Комісії.

Отже, Митний союз ЄС забороняє мита на імпорт та експорт товарів у торгівлі між державами-членами, що констатується і тлумачиться також і Європейським судом правосуддя, а також будь-які рівнозначні збори (еквівалентні платежі) у торговельних відносинах між державами-членами.

Згідно з визначенням ЄСП платежі (збори), еквівалентні митним зборам – це будь-які грошові збори, які встановлені в односторонньому порядку на національні або іноземні товари, що перетинають кордон, та які не є митом у буквальному значенні, навіть якщо такий збір не надходить до бюджету, не є протекціоністським чи дискримінаційним, і товар, який ним обкладається, не конкурує з будь-яким іншим національним товаром.

1. Нарівні з цим, існує низка винятків із заборони на стягнення митних зборів та еквівалентних їм платежів, зокрема сплати за реальні адміністративні послуги, за перевірки, що вимагаються правом ЄС, а також сплати, що підпадають під внутрішнє оподаткування держави-члена ЄС товарів, але тільки за об'єктивним критерієм, як то характер товару, умови його виробництва тощо.

2. Вільний рух товарів на внутрішньому ринку ЄС передбачає заборону дискримінаційного оподаткування товарів за їх подібністю або походженням. Згідно з Договором про діяльність ЄС (ст. 110) жодна держава-член не має права обкладати продукцію іншої держави-члена будь-якими прямими чи не прямими внутрішніми податками додатково до тих, якими вже обкладена подібна національна продукція. Дана заборона стосується так званих подібних товарів, що визначаються тлумаченням ЄСП як такі, що є схожими, взаємозамінними, мають однакове застосування з точки зору споживача. Також ст. 110 Договору про діяльність ЄС встановлює, що жодна держава-член не має права обкладати продукцію іншої держави-члена будь-якими внутрішніми податками, які б сприяли непрямому захисту інших продуктів. Дана заборона стосується імпортованих товарів, що конкурують з національними, тобто держави-члени не можуть застосовувати диференційоване оподаткування за походженням товару.

Згідно з даною статтею Договору та рішенням Європейського суду правосуддя, якщо товар не є подібним або конкуруючим з національним, встановлення для нього будь-якого внутрішнього податку, за наявності такого податку в загальній системі національного оподаткування держави-члена, не заборонено.

3. Скасування кількісних обмежень у торгівлі між державами-членами та всіх інших заходів, що мають еквівалентний ефект щодо імпорту та експорту товарів визначено ст. ст. 34, 35 Договору про діяльність ЄС. ЄСП визначив кількісні обмеження як заходи, що дорівнюють повному або частковому, залежно від обставин, обмеженню імпорту, експорту або транзиту товарів.

Заходи, що мають еквівалентний ефект, визначено ЄСП як всі економічні приписи, прийняті державами-членами, що

можуть прямо чи непрямо, реально чи потенційно перешкоджати торгівлі в межах ЄС. Кількісні обмеження та заходи з еквівалентним ефектом тлумачення у контексті диференційованого (негативного або більш негативного) впливу на імпорتنі та експортні товари. Нарівні з цим, ст. 36 Договору про діяльність ЄС визначає, що держави-члени можуть встановлювати обмеження на імпорт і експорт товарів, якщо це виправдано захистом суспільної моральності, публічного порядку, державної безпеки, здоров'я та життя людей, тварин чи рослин, національних багатств, а також промислової та комерційної таємниці. Судова практика Європейського суду правосуддя та положення Директиви 70/50/ЄЕСЗ вказують, що заходи, які носять еквівалентний характер, можуть застосовуватися вибірково та універсально. Так, заходи, які перешкоджають імпорту товарів з інших держав-членів ЄС, що пов'язані із ускладненням імпорту або його здорожченням у порівнянні з реалізацією національних товарів, можуть застосовуватися вибірково. Універсально застосовуваними є заходи відносно національних та іноземних товарів, що було визначено ЄСП у справі *Rewe Zentrale v. Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*, більш відомої як справа *Cassis de Dijon*. ЄСП сформулював основні принципи вільного руху товарів на Внутрішньому ринку ЄС, а саме: якщо товари законно вироблені та випущені на ринок для продажу в одній з держав-членів ЄС, немає підстав перешкоджати доступу їх на ринок іншої держави-члена (взаємне визнання товарів); перешкоди для доступу товарів, які вироблені в одній з держав-членів, на ринок іншої держави-члена у формі законодавчих приписів можна встановити лише на підставі обов'язкових вимог, перелік яких не є вичерпним, і якими ЄСП поступово розширює низку винятків, визначених у ст. 36 Договору про діяльність ЄС. Тобто нарівні із загальним обов'язком взаємного визнання товарів, існують певні винятки, що підпадають під обов'язкову вимогу, якщо обмежувальні заходи, вжиті державою-членом на виконання такої вимоги відповідають принципу пропорційності. Свобода вільного руху капіталу.

Свобода руху капіталів має своїм правовим забезпеченням особливу галузь права ЄС – право фінансових ринків. Вільний рух капіталу та платежів на внутрішньому ринку ЄС регламентовано Договором про діяльність ЄС, низкою актів вторинного права, ключовими з яких є Директива про рух капіталу Ради ЄС 88/361 від 24.06.1988 р., Директива про ринки фінансових інструментів від 21.04.2004 р., а також практикою Європейського суду правосуддя.

У праві ЄС термін капітал розуміється як грошові кошти (національна та іноземна валюта), цінні папери, вироби з дорогоцінних металів. Рух капіталу охоплює фінансові операції, що пов'язані з інвестуванням коштів, рух платежів – це рух валютних коштів, які є платежем на виконання зобов'язань сторін певного правочину.

Види руху капіталу згідно Додатку 1 до Директиви про рух капіталу представлені наступними групами:

- прямі інвестиції, що охоплюють створення нових та купівлю вже існуючих підприємств, надання довгострокових кредитів та реінвестування доходів з метою підтримання економічних відносин;
- інвестиції у нерухомість;
- операції з купівлі-продажу цінних паперів або акцій участі у колективних інвестиційних компаніях;
- операції купівлі-продажу іноземної та національної валюти на внутрішньому валютному ринку;
- операції з відкриття поточних та депозитних рахунків у національних та іноземних фінансових установах;
- операції з надання кредитів в операціях за участю резидентів держав-членів ЄС; надання грошових позик;
- порука, гарантії, права застави, здійснення платежів по страхуванню;
- рух капіталу персонального характеру (позики, пожертви та дотації, отримання спадщини, погашення боргів, а також платежі, пов'язані з авторськими правами);
- фізичний імпорт та експорт майна;
- відшкодування шкоди, збитків, компенсації.

Практика ЄСП свідчить, що даний перелік не є вичерпним, і тлумачить його розширено, відносячи до нього подібні правові інститути.

Специфікою свободи вільного руху капіталу, і водночас її відмінністю від інших свобод у внутрішньому ринку ЄС, є можливість її застосування незалежно від членства певної держави в Європейському Союзі. Згідно ст. 63 Договору про діяльність ЄС рух капіталу між державами-членами ЄС та між ними й іншими (третіми) країнами має регулюватися однаково, без будь-яких обмежень. Тим самим для руху капіталу і платежів в ЄС сформований режим найбільшого сприяння, який означає, що фінансові потоки з усіх країн регулюються на рівних умовах, що зокрема сприяє спрощенню процедури іноземного інвестування.

Принцип вільного руху капіталу має важливе значення для діяльності фінансово-кредитних установ, призначення яких професійно надавати фінансові послуги, що й реалізується через рух капіталів. Одним з нормативних актів вторинного законодавства ЄС у цій сфері є Директива Європейського Парламенту та Ради ЄС щодо заснування та здійснення діяльності кредитними установами від 20.03.2000 р.

Даний документ на відміну від Директиви про рух капіталу запроваджує обов'язкові для держав-членів стандарти щодо діяльності фінансово-кредитних установ (тобто абсолютне взаємне визнання без обмежувальних заходів з боку держави-члена ЄС), так як процедура їх створення та правила нагляду за їх діяльністю є однаковими в усіх державах-членах Європейського Союзу, причому значна увага приділяється повноваженням компетентним органам держави заснування фінансової установи щодо надання дозволу на здійснення фінансово-кредитної діяльності та її перевірки.

Вільний рух капіталу має певні обмеження, що є майже аналогічними до обмежень руху товарів. Окрім визначених позицій щодо обмеження руху товарів, які є актуальними й для руху капіталу і платежів, ст. 65 Договору про діяльність ЄС закріплює право кожної держави-члена ЄС на відповідні заходи. До таких заходів відноситься можливість застосування держа-

вою-членом ЄС відповідних положень національного податкового законодавства, які відрізняють платників податків за місцем їх проживання або місця інвестування їх капіталу, а також вживання усіх потрібних заходів для запобігання порушенню національного законодавства. При цьому такі дозволені обмеження не повинні бути засобом свавільної дискримінації або прихованого обмеження вільного руху капіталу та платежів, що забезпечується відповідною позицією Європейського суду правосуддя в його рішеннях.

7.3. Свобода вільного руху послуг

Правовою основою вільного руху послуг є Договір про діяльність ЄС, а також деякі акти вторинного права ЄС, основним з яких є Директива Європарламенту та Ради ЄС від 12.12.2006 р.

Послугою за правом ЄС визнається діяльність, що надається за винагороду та не належить до вільного руху товарів, капіталу та пересування осіб. Послуги охоплюють, зокрема діяльність промислового, торговельного, ремісничого характеру та діяльність осіб вільних професій. Європейський суд правосуддя своєю практикою дещо розширив поняття «послуги», відносячи до них туристичну, медичну, фінансову, освітню, спортивну діяльність, а також надання телевізійного сигналу, продаж лотерей, надання кредитів на придбання житла, діяльність з працевлаштування. Для визначення послуги важливо не ідентифікування її з товаром, який має фізичний вимір, а також надання послуги саме за винагороду, тобто розуміння послуги як економічної діяльності, що не є найманою працею.

Деякі послуги органічно пов'язані із свободою руху капіталу (банківські, страхові послуги), деякі становлять окрему сферу спільної політики ЄС, зокрема транспортні послуги.

Договір про діяльність ЄС закріплює право громадян Європейського Союзу на в'їзд до держави-члена ЄС та тимчасове

проживання з метою вільного надання чи отримання послуг. Особа, яка надає послуги, може у зв'язку з цим тимчасово здійснювати свою діяльність у тій державі-члені ЄС, в якій дані послуги надаються, на тих самих умовах, що й у власній країні, але тільки, якщо це не порушує положень Договору про діяльність ЄС про свободу ділового заснування. Свобода ділового заснування є одним з аспектів вільного пересування осіб в межах внутрішнього ринку ЄС, яка полягає у тому, що суб'єкт підприємницької діяльності ЄС проживає в державі-члені ЄС тривалий час і отримує прибуток від такої діяльності. Якщо суб'єкт підприємницької діяльності ЄС здійснює економічну діяльність на території іншої держави-члена, ніж держава його походження, на тимчасовій основі, це кваліфікується як свобода руху послуг.

Вище вказана Директива регулює порядок діяльності на внутрішньому ринку ЄС постачальників послуг як на постійній основі, так й в порядку окремих операцій, а також визначає відповідні гарантії для одержувачів послуг. Отже, свобода надання послуг передбачає, що суб'єкт підприємницької діяльності має місце ділового заснування у державі-члені ЄС, в якій він постійно мешкає (або зареєстрований) та здійснює економічну діяльність на постійній основі, і при цьому має право надавати послуги в іншій державі-члені ЄС на тих самих умовах, що й у своїй державі (державі свого походження).

Одним з аспектів свободи вільного руху послуг є їх транскордонний характер. Згідно з ст. 66 Договору про діяльність ЄС суб'єкти надання та отримання послуг знаходяться в різних державах-членах ЄС. Дане положення опрацьоване судовою практикою ЄСП і може розумітися як те, що:

- особа, яка надає або отримує послуги, від'їжджає до іншої держави-члена ЄС з метою надання або отримання платних послуг;

- особа, яка надає і, яка одержує послуги, засновані в одній країні ЄС, але при цьому суб'єкт, що надає послуги від'їжджає до іншої держави-члена ЄС з метою пропонування отримання послуг їх одержувачу;

– особи не здійснюють фізичних пересувань, а послуги надаються за допомогою різних комунікацій (пошта (в тому числі електронна), телефон, факс тощо).

7.4. Свобода вільного руху (пересування) осіб

Вільне пересування осіб в Європейському Союзу передбачено Договором про діяльність ЄС, а також низкою актів вторинного права ЄС, передусім директивами. Дана свобода розповсюджується на відповідні категорії осіб, що мають громадянство Європейського Союзу. Громадяни ЄС користуються свободою пересування в межах Європейського Союзу з метою проживання та здійснення економічної діяльності на території іншої держави-члена ЄС. При цьому свобода вільного пересування осіб в межах ЄС поширюється на регулювання вільного пересування працюючих (працівників і підприємців) і непрацюючих (здобувачів вищої освіти і пенсіонерів) громадян ЄС за умов наявності у них фінансових ресурсів для недопущення обтяження системи соціального забезпечення держави перебування, а також на регулювання свободи ділового заснування громадянами Європейського Союзу.

Тим самим, громадяни ЄС, що наділені свободою пересування, поділяються на 2 категорії:

- працюючі, до яких відносяться:
- працівники, що є громадянами держави-члена, а працюють на території іншої держави-члена, здійснюючи реальну і ефективну найману трудову діяльність та одержуючи за це заробітну плату або винагороду. Їх свобода пересування охоплює право приймати запропоновану роботу, вільно пересуватися територією держави-члена з метою працевлаштування, проживати у будь-якій державі-члена ЄС для здійснення трудової діяльності та залишатися там після її закінчення. Свобода пересування працівників не поширюється на публічну службу, до якої

відносяться посади, прямо або опосередковано пов'язані з участю у здійсненні державної влади;

– особи, що займаються самостійною економічною діяльністю без або з утворенням юридичної особи або діяльністю як індивідуальні підприємці.

Свобода пересування для таких осіб полягає у свободі ділового заснування, тобто у праві громадян або комерційних юридичних осіб з однієї держави-члена відкривати і займатися самостійною господарською діяльністю на постійній основі в інших державах-членах ЄС. Для забезпечення визначеного права громадян в Європейському Союзі приймаються відповідні нормативні акти (здебільшого директиви) щодо взаємного визнання дипломів, сертифікатів та інших свідоцтв та вживаються заходи щодо координації законодавчих, адміністративних і процедурних положень держав-членів стосовно доступу до такої діяльності;

– інші категорії працівників, зокрема, особи, що шукають роботу; працівники з частковою зайнятістю або такі, що здійснюють свою діяльність на території іншої держави-члена ЄС протягом обмеженого періоду, ніж в тій, в якій вони працюють постійно; безробітні працівники; працюючі студенти; працівники, що досягли пенсійного віку;

непрацюючі, до яких відносяться:

– студенти, тобто особи, що здобувають освіту і не здійснюють в даний час або раніше економічної діяльності або не належать до сім'ї працівника-мігранта;

– пенсіонери, тобто особи, які досягли віку, що дає право на пенсійне забезпечення згідно з законодавством приймаючої держави-члена;

– інші громадяни ЄС.

Свобода вільного пересування громадян ЄС рівною мірою є однаковою як для працюючих, так і для непрацюючих осіб. За правом ЄС (Директива 2004/58) свобода вільного пересування громадян ЄС, при чому як працюючих, так і не працівників, поширюється на членів їх сімей. Членами сім'ї громадянина ЄС, що мають право приєднатися до громадянина ЄС, який знахо-

диться в іншій державі ЄС, визнаються інший з подружжя, родичі громадянина ЄС та іншого з подружжя за низхідною лінією молодші 21 року або такі, що є їх утриманцями, і родичі за висхідною лінією, які є їх утриманцями. При цьому національність (громадянство) членів родини громадянина ЄС, на відміну від самого громадянина ЄС, не має значення, ключовим є факт пересування громадянина ЄС з однієї держави-члена ЄС до іншої, що й дає можливість користування свободою вільного пересування визначеним членам його родини для приєднання до громадянина ЄС.

Свобода вільного пересування осіб в Європейському Союзі охоплює: право виїзду громадянина ЄС з держави-члена свого походження для здійснення трудової діяльності в іншій державі-члені ЄС, – право виїзду громадянина ЄС та членів його сім'ї до іншої держави-члена без віз строком до 3 місяців при пред'явленні особистого посвідчення або паспорту, у разі перебування в іншій державі-члені більше 3 місяців громадянам ЄС не потрібно отримувати дозвіл на постійне проживання в цій країні, але потрібно зареєструватись у компетентних органах даної держави-члена, – право громадян ЄС та членів їх родини одержувати від держави-члена ЄС дозвіл на постійне проживання після 5 років легального перебування у цій державі.

Свобода вільного пересування осіб в Європейському Союзі передбачає рівне ставлення до громадян ЄС та членів їх родин без дискримінації на підставі їх статі, раси, етичного і соціального походження, мови, релігійних та політичних поглядів, рівня матеріального забезпечення, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації.

Громадянам ЄС та членам їх сім'ї гарантується однакове ставлення при працевлаштуванні, забезпеченні належних умов праці, широке коло соціально-економічних прав, право їх дітей на доступ до загальної та професійної освіти. Громадянам ЄС також гарантується право на постійне проживання в іншій державі-члені після закінчення трудових відносин при дотриманні певних умов (зокрема, термін трудової діяльності в іншій державі-члені повинен бути не менш 3 років та особа повинна поверта-

тися до своєї держави після роботи або хоча б раз на тиждень; пенсіонери можуть отримати право на постійне проживання в державі-члені після досягнення пенсійного віку, якщо працювали в цій державі не менше 1 року і безперервно проживали понад 3 років), члени сім'ї громадянина ЄС, який набув право постійного проживання в державі-члені його працевлаштування, зберігають це право після його смерті, якщо працівник помирає до набуття такого права, члени його родини матимуть це право за визначених обставин, що передбачені у Регламенті Ради ЄС 1251/70.1 На осіб, що набувають право постійного проживання, поширюється принцип рівного ставлення, тобто вони можуть користуватися всіма можливостями так само, як і громадяни відповідної держави-члена.

Певним обсягом свободи пересування та проживання в Європейському Союзі наділені також громадяни третіх країн, що регламентується низкою директив та регламентів (зокрема, Шенгенський кодекс про кордони, Візовий кодекс співтовариства). Держава-член ЄС може надавати громадянину третьої країни статус довгострокового резидента після законного і безперервного проживання на території держави-члена протягом 5 років при наданні доказів про наявність стабільних і достатніх ресурсів для фінансування власних потреб та потреб своєї сім'ї та медичної страховки від усіх ризиків, щодо яких підлягають страхуванню громадяни держави-члена ЄС.

Даний статус підтверджується відповідною посвідкою, що має строк не менше 5 років і підлягає поновленню, якщо особа не набула цей статус обманним шляхом, особа не видворялася з ЄС і не була відсутня на території ЄС протягом 12 послідовних місяців. Статус довгострокового резидента надає рівні права з громадянами відповідної держави-члена щодо умов працевлаштування (за винятком публічної служби), умов праці, кола соціальних прав, свободи об'єднання, свободи пересування на території держави. При цьому, держава-член ЄС, що надає статус довгострокового резидента може встановлювати й певні обмеження щодо його можливостей згідно національного законодавства.

Свобода пересування довгострокового резидента в рамках території ЄС дає йому можливість на території інших держав-членів, ніж та, що надала йому цей статус, проживати строком більше 3 місяців при здійсненні економічної діяльності або навчання. Держави-члени можуть відмовити у наданні статусу довгострокового резидента за мотиву громадського порядку чи безпеки.

Особи, що мають статус довгострокового резидента ЄС і проживають на території держави-члена ЄС не більше 2 років, мають право на сімейне возз'єднання із визначеними категоріями членів родини, зокрема другого із подружжя (або зареєстрованого партнера), їх неповнолітніх дітей та родичів першого ступеня, які знаходяться на утриманні особи, що возз'єднує сім'ю або його (її) дружини (чоловіка) при наявності тих самих умов, що й для отримання статусу довгострокового резидента. Члени сім'ї особи, яка возз'єднує сім'ю, в однаковій з ним мірі мають право на здобуття освіти та працевлаштування, отримуючи посвідку на проживання строком дії не менше 1 року, що може поновлюватися.

Одним з компонентів вільного пересування осіб в Європейському Союзі є свобода ділового заснування, що згідно з Договором про діяльність ЄС визначається як право самостійної діяльності, а також створення суб'єктів підприємницької діяльності і управління ними на умовах, встановлених законодавством держави-члена ЄС для її власних громадян.

Суб'єктами підприємницької діяльності є будь-які суб'єкти, що діють з метою одержання прибутку (фізичні особи, корпорації, товариства, торгівельні асоціації, кооперативи, підприємства тощо). Тим самим, свобода ділового заснування поширюється не тільки на фізичних осіб-громадян ЄС, а й на відповідних юридичних осіб, при чому дана свобода може бути реалізована суб'єктами підприємницької діяльності ЄС тільки в іншій державі-члені, ніж держава-член їх походження.

Вільний рух осіб та свобода ділового заснування може бути обмежено на підставі захисту публічного порядку, державної безпеки та громадського здоров'я, і не повинно допускатися в економічних цілях. При вжитті обмежувальних заходів має до-

тримуватися принцип пропорційності, виходячи з особистої поведінки конкретного індивіда, що становить реальну, наявну і серйозну загрозу для одного з фундаментальних інтересів суспільства. У практиці Європейського суду правосуддя поняття публічного порядку та державної безпеки тлумачиться досить широко і нерідко як альтернативні, при цьому ЄСП наголошує, що ці підстави повинні бути пов'язані з актуальною загрозою, а оцінка загрози має надаватися з міркувань здорового глузду та наявного досвіду. Захист громадського здоров'я може бути підставою для встановлення обмежень прав на в'їзд та проживання осіб в разі потенційних епідемічних захворювань, заразних інфекційних або паразитарних захворювань, якщо в державах-членах існують обмеження права на пересування осіб з такими хворобами для власних громадян, при чому виникнення захворювання після 3 місяців перебування на території держави-члена не є підставою для видворення особи з країни.

Загалом, згідно з практикою Європейського суду правосуддя запровадження державами-членами обмежень вільного руху осіб, послуг, капіталу та товарів є незаконним, якщо це порушує законодавство Європейського Союзу, насамперед у сфері прав людини.

Контрольні питання

1. Що складає правову основу Митного союзу?
2. Свобода вільного руху товарів охоплює?
3. Коли був прийнятий Митний кодекс ЄС?
4. Для кого був створений Митний союз?
5. Які основні заходи передбачає Митний союз?
6. Як у Праві ЄС тлумачиться термін – капітал?
7. Як у праві ЄС тлумачиться термін – послуга?

**Рекомендовані нормативно-правові акти
та література для підготовки
до семінарського заняття, написання рефератів**

Основні нормативно-правові акти

1. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 2016/425 Про засоби індивідуального захисту та скасування Директиви Ради 89/686/ЄЕС від 09.03.2016 р. № 2016/425. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_010-16?lang=ru
2. Регламент Європейського Парламенту і Ради (ЄС) № 165/2014 від 04.02.2014 року про тахографи на дорожньому транспорті, скасування Регламенту Ради (ЄЕС) № 3821/85 [...] від 04.02.2014 р. № 165/2014. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_005-14?lang=ru
3. Регламент Комісії (ЄС) № 317/2013 від 8 квітня 2013 року про внесення змін до додатків регламентів (ЄС) № 1983/2003, (ЄС) № 1738/2005, (ЄС) № 698/2006, (ЄС) [...] від 08.04.2013 р. № 317/20. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/984_003-13
4. Договір про Європейський Союз та про функціонування Європейського Союзу (консолідована версія) (2010/С 83/01) від 30.03.2010 р. URL: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/MU10267.html
5. Регламент Європейського соціально-економічного комітету 14.07.2010 р. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010Q1209\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32010Q1209(01))
6. Договір про заснування Європейської Спільноти від 25.03.1957 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_017
7. Договір про Європейський Союз від 07.02.1992 р. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_029
8. Регламент № 6/2002 Ради Європейського Союзу про промислові зразки Європейського співтовариства від 12.12.2001 р. № 6/2002. URL: https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/994_031
9. Нові правила регламенту Комітету Регіонів 31.01.2014 р. URL: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014Q0305\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=CELEX:32014Q0305(01))

Додаткова література

1. Бортник Н. Гармонізація законодавства України і європейського союзу про адміністративну відповідальність у сфері трудової міграції. *Вісник Національного університету «Львівська політехніка». Юридичні науки*. 2017. № 861. С. 232–240.
2. Валюх А. М. Адаптація законодавства щодо формування державної стратегії розвитку природного капіталу України відповідно до вимог Європейського Союзу. *Інвестиції: практика та досвід*. 2018. № 5. С. 67–72.

3. Вишняков О. К. Право Європейського Союзу: підручник. Одеса: Фенікс, 2013. 883 с.
4. Дешко Л., Доллінер П. До питання про компетенцію Європейського Союзу у сфері захисту прав людини. *Підприємництво, господарство і право*. 2007. № 7. С. 104–107.
5. Дахно І. І., Алієва-Барановська В. М. Право Європейського Союзу : навч. посібник. Київ : ЦУЛ, 2017. 416 с.
6. Муравйов В. І. Право Європейського Союзу: підручник. Київ : Юрінком Інтер, 2011. 704 с.
7. Петров Р. А. Право Європейського Союзу : навч. посібник. 3-тє видання. Київ : Істина, 2010. 376 с.
8. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. О. К. Вишнякова. Одеса : Фенікс, 2013. 883 с.
9. Смирнова К. Екстериторіальна дія права Європейського Союзу: досвід для України. *Право України*. 2014. № 4. С. 153–160.

Розділ 8

ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН МІЖ УКРАЇНОЮ ТА ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ

8.1. Становлення та розвиток відносин між Україною та Європейським Союзом

Серед передумов об'єктивного характеру, що сприяли розвитку відносин Україна – ЄС, можна виокремити Угоду між Європейським економічним співтовариством і Європейським Співтовариством по атомній енергії та СРСР про торгівлю і комерційне та економічне співробітництво, підписану 18 грудня 1989 р. (далі – Угода 1989 р.), на ґрунті якої згодом виникла Угода про партнерство і співробітництво. Загалом Угода 1989 р. суттєво не відрізнялась від попередніх двосторонніх договорів торговельного характеру, укладених між СРСР і ЄС, а більшість її положень в основному були ідентичними.

Відповідно витоки інституціоналізації економічного співробітництва між Україною і ЄС беруть початок з Угоди 1989 р. (укладеної терміном на 10 років), яка позначає перший етап торговельно-економічних відносин між ними. За своєю сутністю положення угоди поширювались на торгівлю усіма товарами, за винятком текстилю, сталі, морепродуктів, не передбачаючи при цьому режиму преференцій. Співробітництво в рамках означеного договору ґрунтувалось на засадах режиму найбільшого сприяння, поступової відміни кількісних обмежень у торгівлі, диверсифікації торгівлі тощо.

Саме Угода 1989 р. встановила перші договірні рамки між Україною та ЄС, які визначали особливості економічного

співробітництва між Україною і ЄС. При цьому угода забезпечувала правову регламентацію відносин між договірними сторонами до набуття чинності в 1996 р. Тимчасової угоди між ЄС і Україною.

На той час, як вбачається, не існувало альтернативи для зміни існуючої конфігурації договірно-правових відносин, адже характерним було чітке усвідомлення необхідності дотримання положень Угоди 1989 р. до підписання сторонами будь-яких нових документів. Відповідно, незважаючи на те, що об'єктивною вимогою часу було тоді підписання угоди на нових договірно-правових засадах, Угода 1989 р. як така не була відкинута, а, навпаки, продовжила свою дію в частині правового забезпечення відносин між Україною і ЄС.

Водночас Угода 1989 р. відіграла визначальну роль у зміні формату співробітництва з суто економічного характеру на відносини партнерства і співробітництва: угода 1989 р. стала правовою, ідеологічною основою для її трансформації в угоду про партнерство і співробітництво. Процес видозміни правової основи співробітництва пройшов через декілька етапів: від трансформації Угоди 1989 р. у відповідні двосторонні договори між ЄС і новими незалежними державами на основі обміну листами до остаточної їх заміни на угоду про партнерство і співробітництво.

На ранньому етапі становлення незалежності України важливе значення для утвердження її суверенітету мали первинні законодавчі акти установчого характеру. Вони створили правову основу для державності України, а також визначили зовнішньополітичні пріоритети, відповідно до яких відбудуватиметься її подальший розвиток.

У взаємовідносинах Україна-ЄС протягом 1991–1994 рр. відбувається пошук моделі співробітництва через визначення пріоритетів розвитку двосторонніх стосунків.

Офіційне закріплення засад зовнішньої політики України знайшло своє вираження у положенні Декларації про державний суверенітет України від 16 липня 1990 р., що на законодавчому рівні започаткувала становлення відносин України з ЄС.

Концептуальні рамки документа базувалися на проголошенні незалежності України у внутрішніх і зовнішніх справах. У сфері міжнародних відносин Україною проголошується домінування загальнолюдських цінностей, декларується її рівноправність з іншими державами, а також визначається характер майбутніх взаємовідносин України з міжнародними організаціями. З цього приводу, наприклад у розділі X «Міжнародні відносини», зазначається, що Україна безпосередньо бере участь в загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Очевидно, що означене положення у своєму формулюванні є надто загальним для того, щоб зробити однозначний висновок про наміри упорядників декларації щодо формату взаємодії України і ЄС. Попри це, нерідко стверджується, що з моменту проголошення незалежності України характерною є європейська інтеграція, яка стала для України стратегічним напрямом розвитку.

Однак, як видається, діалог України з ЄС як такий не виключається декларацією про державний суверенітет, проте його глибина і межі залишаються незрозумілими. Принаймні декларація про державний суверенітет залишає це питання без конкретної відповіді.

Наступним етапом у цьому напрямку була постанова «Про реалізацію декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх зносин», ухвалена Верховною Радою УРСР від 25 грудня 1990 р. Згідно з цією постановою передбачалося, що Рада міністрів УРСР здійснюватиме заходи стосовно забезпечення безпосередньої участі УРСР у загальноєвропейському процесі та європейських структурах. Однак з погляду змістовної частини документ не вийшов за рамки декларації про державний суверенітет, оскільки не містив розгорнутого тлумачення форм і методів участі України у загальноєвропейському процесі та європейських структурах.

Подальша інституціоналізація державотворчого процесу в Україні отримала нормативно-правове оформлення внаслідок прийняття Верховною Радою УРСР постанови «Про проголошення незалежності України» від 24 серпня 1991 р. Затверджен-

ня законодавчим органом акту незалежності України закріпило та утвердило попередні здобутки державотворення, проявивши в такий спосіб певну тяглість, що водночас мала більш далекосяжну мету – проведення 01 грудня 1991 р. республіканського референдуму з тим, щоб існуючі результати стали незворотними.

Процес державотворення України отримав остаточну легітимізацію через народне волевиявлення як форму прямої демократії, за результатами якого 90% українців підтримали акт проголошення незалежності. Завершення пов'язаних із цим процедур на внутрішньодержавному рівні ще вимагало відповідної правової оцінки з боку міжнародного співтовариства з тим, щоб засвідчити співрозмірність державотворчих прагнень України загальноновизнаним принципам та нормам міжнародного права.

Ініціатива щодо міжнародно-правового визнання України була започаткована у зверненні Верховної Ради до парламентів і народів світу від 05 грудня 1991 р. Засади зовнішньополітичних орієнтирів, порівняно з попередніми актами, дещо увиразнюються та набувають більш чітких меж.

Зокрема, з одного боку, у зверненні недвозначно закріплено намір України набути членство в НБСЄ, а з іншого – задекларовано прагнення брати участь в інших європейських структурах із підтвердженням відданості стандартам демократії. Відповідно, якщо у випадку НБСЄ питання членства принаймні на законодавчому рівні не викликало сумнівів, то питання щодо майбутніх відносин України з ЄС не виглядало до такої міри однозначним. Безумовно, що участь в інших європейських структурах так чи інакше охоплює комунікацію України та ЄС, втім вона жодним чином не розкриває ані її сутності, ані цілей, ані перспектив. Розглянуті абстрактні формулювання, які стосуються двосторонніх відносин Україна ЄС, цілком корелюються із інавгураційною промовою Президента України Л. Кравчука, виголошеною 05 грудня 1991 р. У своїй заяві Л. Кравчук, зокрема, звернув увагу на те, що пріоритети зовнішньополітичної діяльності України будуть визначатися тим, що Україна є європейською державою, а розвиток відносин із європейськими країнами буде першочерговим завданням. У будь-якому випадку постановка

питання про членство України в ЄС або інші форми співробітництва тут відсутня.

Зворотний зв'язок із результатами референдуму в Україні з боку міжнародної спільноти розпочався з низки офіційних заяв, поширених через уповноважених представників держав та посадових осіб міжнародних організацій. Вагомою передумовою для започаткування двосторонніх відносин між Україною і ЄС стала декларація ЄС від 02 грудня 1991 р., відповідно до якої відзначався демократичний характер референдуму та визнавалась незалежність України. Не менш важливо й те, що при цьому спеціально наголошувалося на необхідності підтримання Україною з державами-членами ЄС відкритого і конструктивного діалогу, спрямованого на виконання всіх колишніх зобов'язань Радянського Союзу.

Подальший діалог між Україною і ЄС у форматі двостороннього співробітництва розвивався на основі досягнутих предметних домовленостей між ними. Починаючи із 1992 р. спостерігається помірна активізація відносин, що насамперед пов'язано із першою зустріччю представників України і ЄС на найвищому рівні, яка відбулась за участі Л. Кравчука та Ж. Делора – голови Європейської комісії.

Найпомітнішим результатом зустрічі, закріпленим у спільній заяві України та Комісії ЄС від 14 вересня 1992 р., стала взаємна згода сторін стосовно заміни Угоди 1989 р. на Угоду про партнерство і співробітництво. Фактично в такий спосіб імплементовано ініціативу Комісії ЄС, яка по суті була сформульована ще у січні 1992 р., що в своїй основі ґрунтувалась на розробці нової угоди з врахуванням нових політичних і економічних реалій.

Відповідно вперше з моменту проголошення незалежності України на порядку денному відносин Україна-ЄС з'являється можливість для трансформації правової основи двосторонніх відносин у спосіб розробки угоди нового типу, якою мала стати Угода про партнерство і співробітництво. Вже у жовтні 1992 р. Комісія ЄС отримала від Ради відповідний мандат для започаткування переговорного процесу із Україною та іншими країнами

(Росія, Білорусь, Казахстан) щодо угоди про партнерство і співробітництво із специфікацією галузей співпраці.

Парадоксально, але до формального старту переговорів між Україною і ЄС, присвячених Угоді про партнерство і співробітництво, які розпочались 23–24 березня 1993 р., в Україні взагалі не існувало законодавчого оформлення зовнішньополітичного курсу, особливо в частині, яка стосувалась взаємовідносин з ЄС. І це при цьому, що контакти на офіційному рівні між ЄС і Україною вже на той час характеризувалися різним ступенем інтенсивності, однак не мали належної правової основи (за винятком загальних положень декларації про державний суверенітет і акту проголошення незалежності України) у вигляді законодавчого акту. Відтак, за таких умов прийняття Верховною Радою України постанови «Про основні напрямки зовнішньої політики України» від 02 липня 1993 р., відбулось з суттєвим запізненням, а його досить позитивна роль відповідно була підважена.

По суті ухвалення означеної постанови означало адаптацію її положень до вже існуючих реалій, які відображали стан відносин між Україною і ЄС: розробка угоди про партнерство і співробітництво не стала безпосереднім результатом реалізації положень постанови, а, навпаки, передувала їй.

Членство України в ЄС, відповідно до постанови, розглядається через призму встановлення політичного та військового партнерства, взаємовигідного економічного співробітництва, підтримання широких культурних, наукових і гуманітарних зв'язків з державами-членами ЄС. Водночас згідно із змістом постанови, допускається міжнародно-правове співробітництво з іншими країнами та міжнародними організаціями, що відповідно у сфері зовнішньої політики створювало простір для багатовекторності.

Необхідність визначення важливих термінів на зразок поняття «національні інтереси» та відповідно його взаємозв'язку із європейською інтеграцією має безумовно основоположний характер та повертає нас до проблематики існуючих дефектів законодавчої техніки в Україні.

Так чи інакше, проте в цілому термін «національні інтереси» отримав розгорнуте тлумачення лише у 2003 р., в результаті ухвалення закону «Про основи національної безпеки України», що визначив широкий перелік національних інтересів, серед яких виступало членство України у ЄС.

На той час передбачалося, що основою для підтримання відносин України з ЄС стане угода про партнерство і співробітництво, яка мала стати етапом спершу до асоційованого, а згодом – до повноправного членства в ЄС. Внаслідок цього вже у 1993 р. ще не укладена на той час угода про партнерство і співробітництво розглядається механізмом двосторонньої співпраці на довготермінову перспективу, а відтак стає безальтернативним шляхом розвитку відносин.

Отже, протягом 1990–1994 рр. спостерігається вступний період формування відносин між Україною і ЄС, який передував встановленню інтеграційних відносин, започаткованих підписанням угоди про партнерство і співробітництво у 1994 р. Двосторонній діалог між сторонами, вмонтований у формат угоди про партнерство та співробітництво, став для України наслідком втрачених можливостей щодо інтенсивності її темпів інтеграції до ЄС. Формат угоди про партнерство і співробітництво відкрив шлях для початку наступного періоду взаємовідносин між Україною і ЄС, що на невизначену перспективу відтермінувало питання членства в ЄС.

8.2. Правові механізми співпраці між Україною та Європейським Союзом

У контексті оформлення договірно-правових відносин ЄС із третіми країнами можна виокремити декілька типів договорів, які широко використовуються на практиці: угода про партнерство і співробітництво, Угода про асоціацію.

Угода про партнерство і співробітництво належить до достатньо типового виду угоди, що широко використовується

у договірно-правовій практиці ЄС з третіми країнами. Типовий характер угоди про партнерство і співробітництво виражався в однаковій структурі, однорідності змісту положень цього договору, що перетворювало його в універсальну угоду, яка визначала специфіку взаємодії ЄС країнами колишнього Радянського Союзу. Саме цей особливий тип угоди використовувався ЄС для забезпечення формалізації відносин із новими незалежними державами, що виникли внаслідок розпаду колишнього Радянського Союзу.

З формального погляду процес проведення організаційно-підготовчих дій щодо розробки нового типу угоди для країн СНД розпочався 09 січня 1992 р., коли Європейська комісія внесла подання із такою пропозицією до Ради ЄС. Початок переговорного процесу між ЄС і новими незалежними державами щодо нової угоди був зумовлений імперативними умовами, виконання яких мало прямий вплив на ухвалення ЄС позитивного рішення з цього приводу.

З цією метою Європейська Комісія у заяві від 27 лютого 1992 р. зазначила, що важливими політичними умовами для підготовки майбутніх угод будуть повага прав людини, демократичних свобод, гарантії національних меншин.

Вже у березні 1992 р. Рада ЄС підтримала пропозицію Європейської Комісії, вважаючи за можливе, з врахуванням усіх обставин, розпочати переговорний процес з приводу підписання угоди про партнерство і співробітництво окремо із кожною країною СНД, за винятком держав Балтії. У зв'язку з цим Комісія ЄС прийняла 06 квітня 1992 р. директиву, яка стосувалась започаткування переговорів з Білоруссю, Росією, Україною та Казахстаном щодо угоди про партнерство і співробітництво.

Подальша реалізація досягнутої домовленості відображена у спільному комюніке, підписаному у вересні 1992 р. між Президентом України і Головою комісії ЄС. Загалом, будучи першою зустріччю такого рівня між офіційними представниками України і ЄС, ухвалено рішення про необхідність інституціоналізації відносин на постійній правовій основі через укладення відповідної угоди. З цього моменту офіційної першої зустрічі представ-

ників України і ЄС, а також відкриття представництв спостерігається активізація відносин.

У березні 1993 р. розпочались офіційні переговори з Україною, які завершилися 14 червня 1994 р. підписанням в Люксембурзі угоди про партнерство і співробітництво Президентом України та Президентом Європейської Комісії і представниками держав-членів ЄС.

Розробка підходу до нових незалежних держав, що виражалась у підписанні угод про партнерство і співробітництво, виключала принцип диференціації стосовно таких держав. За таких умов застосування єдиного уніфікованого підходу до пострадянських країн залишало поза увагою їхні індивідуальні прагнення щодо європейської інтеграції, політичні, економічні, соціальні та інші особливості державного устрою, що могли як збігатись, так і різнитись між собою. Яскравим підтвердженням цього є спільна основа усіх угод про партнерство і співробітництво, що в цілому представляла собою «компромісний» варіант угоди. Однією із причин на те слугував той факт, що країни СНД, як і РФ, розглядались ЄС як єдиний політичний простір, а тому отримали в ієрархії пріоритетів спільної східної політики статус третіх країн, що передбачав можливість укладення з ними угоди про партнерство і співробітництво.

Незважаючи на те, що Україна була першою державою на пострадянському просторі, яка підписала угоду про партнерство і співробітництво з ЄС, договір через тривалість затвердження не набув чинності першим. Таким договором стала угода про партнерство і співробітництво між РФ та ЄС набула чинності 01 грудня 1997 р., в той час як для України Угода про партнерство і співробітництво набула чинності лише 01 березня 1998 р.

У зв'язку з тим, що процедура затвердження угоди про партнерство і співробітництво виявилась досить тривалою за часовими межами, то набуття чинності угодою в цілому відбулось лише 01 березня 1998 р. після завершення усіх процедур, пов'язаних із ратифікацією угоди про партнерство і співробітництво 15 державами-членами ЄС, парламентом ЄС і парламентом України. Протягом цього періоду у відносинах Україна-ЄС

спостерігаються виражені дипломатичні заходи України щодо завершення ратифікації угоди національними парламентами країн-членів ЄС.

В цілому до моменту набуття чинності угоди існували особливості у вигляді погодженого механізму щодо застосування на тимчасовій основі її окремих положень. Підставою для цього слугувала ст. 109 угоди про партнерство і співробітництво, яка авторизувала легітимність застосування частини її положень раніше, аніж сама угода набула чинності.

Частина положень угоди про партнерство і співробітництво, присвячена економічному співробітництву, почала діяти з 01 червня 1995 р. на основі та відповідно до Тимчасової угоди, спеціально укладеної з цього приводу між Президентом України і головою Комісії ЄС.

Тимчасова Угода, яка замінила Угоду 1989 р. і діяла до моменту набуття чинності угоди про партнерство і співробітництво у 1998 р., визначала взаємне застосування режиму найбільшого сприяння та національного режиму у торговельних відносинах між Україною і ЄС, за винятком політичного діалогу та інвестицій.

За загальним правилом, угода про партнерство і співробітництво укладалась терміном на 10 років, що не виключало автоматичної щорічної пролонгації угоди, якщо не буде намірів сторін щодо денонсації угоди. У 2008 р., наприклад, закінчився 10-річний термін дії угоди, після чого відбувалась автоматична її пролонгація на один рік та Угода про партнерство і співробітництво зберігала юридичну силу впритул до моменту початку переговорів і укладення нової базової угоди.

Будучи міжнародним договором, угода про партнерство і співробітництво володіє специфічними юридичними властивостями, які визначають її правову природу. Внутрішня будова угоди складається із статей (109 статей), додатків, протоколів (протокол про взаємодопомогу щодо торговельних мит, протокол про загальні принципи участі України у програмах ЄС, який набув чинності 01.11.2011 р. та забезпечив для України можливість для участі у 23 галузевих програмах у сфері енергетики,

комунікації, споживчої політики, освіти і науки, спільних декларацій.

У рамках двостороннього співробітництва України і ЄС станом на 1994 р. угода про партнерство і співробітництво стала базовим документом основоположного характеру, який визначає зміст і структуру, правові засади механізму співпраці. Співпраця в рамках угоди про партнерство і співробітництво як різновиду широкомасштабного договору ЄС із третіми країнами є достатньо диверсифікованою та стосується широкого спектра питань. Її положення поширюються на підтримання двостороннього співробітництва в економічній, фінансовій, соціальній, культурній сферах, розвитку політичного діалогу. Зокрема, угода про партнерство і співробітництво не лише започаткувала розвиток відносин в означених сферах, але й заклала основи для їх подальшого вдосконалення і розширення, відкрила реальні можливості для цього та знаменувала новий етап інтенсифікації відносин. Натомість інші галузі співробітництва сторін, зокрема у сфері зовнішньої політики та політики безпеки, залишаються поза межами дії положень цього договору, оскільки рамки співпраці є чітко визначеними положеннями цієї угоди.

З огляду на те, що положення угоди про партнерство і співробітництво передбачалося в юридичній і економічній площині.

Юридичне співробітництво передбачало адаптацію законодавства України до законодавства ЄС в пріоритетних сферах. Відповідно до Угоди про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС. пріоритетними сферами, визначені статтею 51 УПС, а саме:

- митне право;
- законодавство про компанії;
- банківське право;
- бухгалтерський облік компаній;
- податки, включаючи непрямі;
- інтелектуальна власність;
- охорона праці;
- фінансові послуги;

- правила конкуренції;
- державні закупівлі;
- охорона здоров'я та життя людей, тварин і рослин;
- довкілля;
- захист прав споживачів;
- технічні правила і стандарти;
- енергетика, включаючи ядерну;
- транспорт.

Економічне співробітництво розглядається, з-поміж іншого, через призму принципів і норм, які є невід'ємною частиною правової системи СОТ. Зокрема, в галузі торгівлі товарами, відповідно до положень угоди, передбачалось регулювання торговельних відносин згідно з принципами Генеральної угоди з тарифів і торгівлі (режим найбільшого сприяння, свобода транзиту товарів, заборона кількісних обмежень щодо імпорту товарів України на територію ЄС).

В цілому підписання Угоди про партнерство і співробітництво, мало стабілізуючий ефект на договірно-правове оформлення відносин між Україною і ЄС з погляду нових геополітичних реалій. Справедливим видається твердження про те, що з Угоди про партнерство і співробітництво розпочинається новий етап інтенсифікації відносин між двома договірними сторонами.

У будь-якому разі, як видається, не буде хибним стверджувати, що угода про партнерство і співробітництво передбачала так званий підготовчий України перед початком інтеграційного періоду у частині встановлення договірно-правових відносин з ЄС асоціативного типу.

Іншим договірно-правовим механізмом у контексті співробітництва між Україною і ЄС стала угода про асоціацію. Вона є одним із поширених інструментів у зовнішньополітичній діяльності ЄС (договори про асоціацію підписані ЄС із 100 країнами світу, що використовується із метою встановлення довготривалих відносин на привілейованій основі з третіми країнами.

Пізнання сутності явища «асоціація» та розуміння його особливостей неможливе у відриві від правової реальності ЄС. Важливе значення для змістовної структуризації поняття «асоці-

ація» у відповідну правову конструкцію відіграла практика суду ЄС. Зокрема, в справі Демірель 1987 р. суд постановив, що за допомогою Угоди про асоціацію створюються спеціальні привілейовані відносини з третіми країнами, які можуть у визначених межах брати участь у системі співтовариства.

Відносини асоціації виникають у результаті започаткування спеціального договірно-правового режиму, зумовленого взаємними правами і обов'язками сторін, виконання яких призводить до виникнення та розвитку особливого типу інтеграційних стосунків між третьою країною і ЄС.

Інститут асоціації не є рівнозначним поняттю «асоційоване членство» в ЄС. Внаслідок імплементації угоди про асоціацію виникають лише асоційовані відносини, в яких третя держава формально продовжує залишатися поза рамками інституційного членства у ЄС. Залишаючись зовнішнім партнером ЄС із спеціально асоційованим статусом треті держави, наприклад, не беруть участі у процесі прийняття рішень в органах ЄС. Відповідно використання терміна «асоційоване членство», що взагалі як таке не передбачене установчими актами ЄС, не має під собою підґрунтя. У цілому угоду про асоціацію України з ЄС можна охарактеризувати як унікальний, інноваційний, амбітний документ, який своїми властивостями якісно вирізняється на тлі інших угод, підписаних ЄС з третіми країнами.

Україна стала першою країною пострадянського простору, яка ще в 2007 р. приступила до розробки Угоди про асоціацію з ЄС. Інші учасники Східного партнерства приєдналися до обговорення проекту майбутньої угоди про асоціацію лише у 2010 р.

У більш широкому розумінні Угода про асоціацію між Україною і ЄС може мати набагато докорінніші та далекосяжніші наслідки для країн пострадянського простору, охоплених інструментами Європейської політики сусідства і Східного партнерства. Вже сьогодні в угодах про асоціацію, насамперед через їхній нетиповий характер, вбачаються ознаки їх виокремлення в абсолютно самостійну групу міжнародних договорів.

Важливою передумовою для розробки Угоди про асоціацію між Україною і ЄС стала одностороння ініціатива Франції

щодо необхідності посилення договірно-правових відносин сторін. З цією метою в грудні 2007 р. Франція підготувала позиційний документ «Україна – асоційований партнер ЄС», в якому передбачався формат привілейованих відносин ЄС та України в рамках асоціації: співпраця у галузі безпеки і оборони, співробітництво в енергетичній сфері, створення всеосяжної і поглибленої зони вільної торгівлі, лібералізація візового режиму, запровадження інституційного механізму співробітництва.

Унаслідок тривалого обговорення цього питання, в якому виявлялись значні розбіжності між різноманітними підходами, рішення про початок переговорів між ЄС і Україною на офіційному рівні стало результатом досягнутого компромісу. Переговорний процес щодо широкомасштабної Угоди про асоціацію за своєю сутністю виявився складним і довготривалим.

Переговори щодо нової базової угоди (політична частина) розпочато в березні 2007 р. на підставі мандату Європейської Комісії затвердженого Радою ЄС, в якому наголошується, що укладення нової угоди не визначатиме наперед майбутній розвиток відносин між Україною і ЄС. Цього ж року було затверджено склад делегації та директиви для участі України у переговорах з ЄС.

Загалом у рамках проведення переговорів протягом 2007–2012 рр. відбувся 21 раунд перемовин, які проходили у форматі пленарних засідань робочих груп (політичний діалог, зовнішня політика і політика безпеки; юстиція, свобода, безпека; економічне, секторальне співробітництво, розвиток людського потенціалу).

Натомість офіційні переговори сторін з приводу створення зони вільної торгівлі (економічна частина) започатковано лише в 2008 р. – після набуття Україною членства в СОТ. Принципова згода щодо початку роботи над розробкою зони вільної торгівлі була досягнута між сторонами ще у 1999 р. за підсумками саміту Україна-ЄС. Протягом 2008–2012 рр. Україна і ЄС провели 18 раундів переговорів, присвячених питанню зони вільної торгівлі.

Формальне завершення переговорів настало в результаті остаточного затвердження сторонами проекту майбутньої Угоди через застосування у 2012 р. процедури парафування главами делегацій України і ЄС. Парафування тексту Угоди про асоціацію відкрило шлях до її підписання. Рішучість намірів України щодо підписання Угоди про асоціацію засвідчує заява Верховної Ради «Про реалізацію євроінтеграційних прагнень та укладення угоди про асоціацію» від 22 лютого 2013 р., в якій парламент звернувся до ЄС з проханням невідкладно забезпечити підписання угоди. Відповідно у спільній заяві саміту Україна-ЄС, прийнятій 25 лютого 2013 р., сторони підтвердили наміри укласти угоду про асоціацію.

Процедура офіційного підписання Угоди про асоціацію передбачалась 28-29 листопада 2013 р. в рамках саміту СП. Однак, у зв'язку із прийняттям напередодні урядом України розпорядження від 21 листопада 2013 р., процес підписання Угоди про асоціацію призупинено на невизначений термін.

Фактичне і формальне відновлення процедури підписання Угоди про асоціацію стало можливим лише після фундаментальних внутрішньополітичних змін, які настали в результаті Революції гідності 2013–2014 рр. Саме укладення Угоди про асоціацію між Україною і ЄС повністю відповідало положенням національного законодавства України, які визначали її зовнішньополітичні пріоритети.

Угода про асоціацію була підписана у два етапи, тематично розмежованих її політичною і економічною частинами. Спершу 21 березня 2014 р. на позачерговому саміті Україна-ЄС сторони підписали політичну частину угоди, а згодом 27 червня 2014 р. – економічну частину, включаючи положення про глибоку і всеосяжну зону вільної торгівлі. Важливо, що перед підписанням економічної частини Угоди про асоціацію ЄС в односторонньому порядку поширив автономні торговельні преференції та українські товари, застосування яких почалось 23 квітня 2014 р. та продовжено їхній загальний термін дії до 31 грудня 2015 р.

Наступною стадією, згідно з існуючими процедурами, в процесі остаточного затвердження Угоди про асоціацію та набуття нею чинності в цілому стала ратифікація. Надання згоди на обов'язковість положень Угоди про асоціацію відбулось 16 вересня 2014 р. у формі синхронного голосування парламенту ЄС і Верховної Ради України. З цього приводу у постанові Верховної Ради «Про європейський вибір України», прийнятій 16 вересня 2014 р., стверджується, що ратифікація Угоди про асоціацію підкреслює суверенний вибір України на користь майбутнього членства у ЄС.

Угода про асоціацію належить до категорії широкомасштабного договору, який за своєю специфікацією спрямований на якісну трансформацію правових основ співпраці, оптимізацію двостороннього співробітництва у спосіб створення активних інтеграційних зв'язків.

Підписання угоди про асоціацію стало «найвищою точкою» в оформленні договірно-правових відносин між Україною і ЄС. За формою і змістом вона не лише відображає досягнутий рівень відносин сторін, але й виражає якісно нові засади співробітництва через легітимізацію політичної асоціації та економічної інтеграції. У цьому виявлявся персоналізований характер Угоди про асоціацію, яка відобразила і водночас розвинула усі попередні досягнення України в контексті підтримання діалогу з ЄС. Властиво наступність Угоди про асоціацію полягала в тому, що вона виникла на ґрунті попередньої угоди про партнерство і співробітництво, видозмінивши при цьому двосторонні відносини між Україною і ЄС: на зміну партнерству і співробітництву започатковуються відносини асоціації, які підлягають правовій регламентації положень Угоди про асоціацію, яка є договором вищого рівня.

Угодою про асоціацію започатковується новий етап у розвитку договірних відносин між Україною і ЄС. На користь цього недвозначно вказують прикінцеві положення Угоди про асоціацію, у яких проголошується, що угоди про партнерство і співробітництво та додаткові протоколи до неї втрачають чинність, а сама угода в цілому замінює угоду про партнерство і співробі-

тництво. Відтак в Угоді про асоціацію як нового базового договору вбачається еволюційність у зміні форми двостороннього співробітництва, а також прогресивність передбачених засобів і методів для цього.

З підписанням угоди про асоціацію пов'язували значні очікування, які головним чином зводились до першого етапу інтеграції в ЄС, переходу відносин Україна-ЄС на новий рівень з відповідними можливостями для інтенсифікації торговельних, політичних, соціальних і культурних зв'язків, активізації співпраці у сфері безпеки. Тому загальне значення Угоди про асоціацію полягало у створенні нової посиленої угоди, викликаної завершенням терміну дії та імплементацією положень основоположних документів співпраці (угода про партнерство і співробітництво, план дій Україна-ЄС), їх асиметричністю та невідповідністю фактичним двостороннім відносинам, яка оновила існуючі договірно-правові рамки відносин Україна-ЄС.

За предметом правового регулювання Угода про асоціацію представляє механізм для підтримання взаємного співробітництва з широкого кола питань. Сфера дії положень Угоди про асоціацію (секторальне співробітництво, співпраця у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, співробітництво у галузі юстиції, свободи і безпеки тощо) суттєво виходить за межі аналогічних положень угоди про партнерство і співробітництво, які встановлюють достатньо вузькі межі для цього. Відповідно Угода про асоціацію, з одного боку, розширила напрями співпраці, а з іншого – створила реальні передумови для поглиблення відносин сторін у тих сферах, в яких вони здійснювали співпрацю до цього. Новоутворені зобов'язання сторін на основі Угоди про асоціацію є більш всеосяжними перед положеннями угоди про партнерство і співробітництво, що розглядалися через призму економічно-соціального співробітництва.

Угода про асоціацію, на противагу угоді про партнерство і співробітництво, належить до безтермінових договорів, які мають необмежений термін дії (ст. 481). У розумінні положень ст. 481 всебічний огляд досягнення цілей угоди здійснюється на регулярній основі кожних п'ять років або у будь-який

інший спосіб погоджений договірними сторонами. Звідси, як вбачається, впливає те, що можливість внесення змін і доповнень до цілей, визначених Угодою про асоціацію, як така не виключається.

Угода про асоціацію, подібно до угоди про партнерство і співробітництво, належить до змішаного типу угод, які укладаються ЄС з третіми країнами. Змішаний характер договору зумовлений тим, що сфера його дії одночасно охоплює компетенцію як інститутів ЄС, так і держав-членів. Наприклад, питання, які стосуються функціонування глибокої і всеохоплюючої зони вільної торгівлі між Україною і ЄС, входять до виключної компетенції інститутів ЄС в рамках реалізації спільної торговельної політики (ст. 207 Договору про функціонування ЄС).

У вербальній ноті Генерального секретаріату Ради ЄС від 30 вересня 2014 р. визначено розділи Угоди про асоціацію, що будуть застосовуватись сторонами тимчасово (розділ I – ст. 4, 5, 6 розділ II, розділ III – ст. 14, 19, розділ V – глава 1, глава 6, глава 7, глава 12, глава 17, глава 18, глава 20, глава 26, глава 28; розділ VI; розділ VII; додатки).

Тимчасове виконання означених положень угоди, за винятком розділу IV про започаткування глибокої і всеохопної зони вільної торгівлі, розпочалось з 01 листопада 2014 р. Початок процесу імплементації положень угоди про асоціацію, які стосуються зони вільної торгівлі, відтермінований до 31 грудня 2015 р., що відбулось у результаті зовнішнього впливу РФ.

Безпрецедентність ситуації полягала в тому, що РФ вбачала загрозу у створенні зони вільної торгівлі між Україною і ЄС для національної економіки, а відтак наполягала не лише на відтермінуванні відповідних положень угоди, але й – внесенні змін і доповнень до неї.

Насамперед слід зазначити те, що РФ виступає третьою стороною по відношенню до Угоди про асоціацію, що не брала участі у переговорах з приводу розробки її положень та юридично жодним чином не пов'язана положеннями даного договору. З огляду на це, а також на ряд інших не менш важливих аспектів, розглянуті вище дії РФ абсолютно позбавлені правової осно-

ви та спрямовані на деструкцію асоціативних відносин між Україною і ЄС.

Повністю Угода про асоціацію між Україною та ЄС набула чинності після її ратифікації усіма сторонами, тобто в перший день другого місяця, що настає після дати здачі на зберігання до Генерального секретаріату Ради Європейського Союзу останньої ратифікаційної грамоти або останнього документа про затвердження.

01.09.2017 р. Угода про асоціацію між Україною і ЄС набрала чинності у повному обсязі.

8.3. Правові наслідки укладення угоди про асоціацію з Європейським Союзом

У частині «Преамбула, загальні цілі та принципи» окреслюється підґрунтя, яке є сьогодні для укладення Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, зокрема визнання з боку ЄС європейського вибору та європейських устремлінь України як європейської країни, що поділяє з ЄС спільну історію і спільні цінності, а також визначені цілі Угоди, серед яких – створення асоціації, поступове зближення між Україною та ЄС на основі спільних цінностей, поглиблення економічних та торговельних відносин, зокрема шляхом створення Зони вільної торгівлі (далі – ЗВТ), посилення співробітництва у сфері юстиції, свободи і безпеки. Підкреслюється, що подальші відносини між Україною та ЄС базуватимуться також на принципах вільної ринкової економіки, верховенства права, ефективному урядуванні тощо.

Закріплюються основні принципи, які лежатимуть в основі асоціації, передусім забезпечення прав людини та основоположних свобод, повага до принципу верховенства права, дотримання принципів суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності.

Частина «Політичний діалог і реформи, політична асоціація, співробітництво та конвергенція у сфері закордонних справ

та політики безпеки» містить положення, реалізація яких має сприяти розвитку і зміцненню політичного діалогу у різних сферах, у тому числі поступовій конвергенції позицій України з ЄС у сфері зовнішньої та безпекової політики.

У розділі визначені цілі політичного діалогу, ключовою з яких є запровадження політичної асоціації між Україною та ЄС. Серед інших цілей – поширення міжнародної стабільності та безпеки, зміцнення поваги до демократичних принципів, верховенства права та належного урядування, прав людини та фундаментальних свобод, поширення принципів незалежності, суверенітету, територіальної цілісності та непорушності кордонів, співробітництво у сфері безпеки і оборони. У цій частині визначені рівні та формати політичного діалогу, зокрема передбачено проведення самітів, зустрічей на міністерському та інших рівнях. Серед ключових напрямів взаємодії – співробітництво з метою поширення регіональної стабільності; зміцнення миру та міжнародного правосуддя, зокрема шляхом імплементації Римського статуту Міжнародного кримінального суду; забезпечення поступової конвергенції у сфері зовнішньої і безпекової політики, включаючи Спільну політику безпеки та оборони, попередження конфліктів, нерозповсюдження, роззброєння та контроль за озброєнням, боротьбу з тероризмом тощо.

У частині Угоди «Юстиція, свобода і безпека» визначені напрями взаємодії у відповідних сферах. Важливою метою співробітництва є утвердження верховенства права та зміцнення відповідних інституцій, зокрема у сфері правоохоронної діяльності та встановлення правосуддя, насамперед зміцнення судової системи, покращення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості. Одним з елементів співпраці є забезпечення належного рівня захисту персональних даних у відповідності до кращих європейських та міжнародних стандартів. З метою управління міграційними потоками Угодою передбачається запровадження всеохоплюючого діалогу щодо ключових питань у сфері міграції, включаючи нелегальну міграцію, протидію торгівлі людьми тощо.

Окремі статті присвячені створенню належних умов для працівників, які на законних підставах працюють за кордоном. Важлива увага приділяється забезпеченню мобільності громадян і поглибленню візового діалогу, зокрема шляхом запровадження безвізового режиму після виконання відповідних критеріїв, передбачених у Плані дій щодо лібералізації ЄС візового режиму для України. Положеннями розділу передбачається поглиблення співпраці з метою боротьби з відмиванням грошей та фінансуванням тероризму, незаконним обігом наркотиків, організованою злочинністю, тероризмом, а також розвиток співробітництва у сфері надання правової допомоги у цивільних та кримінальних справах.

Частина Угоди «Економічне та секторальне співробітництво» містить положення про умови, модальності та часові рамки гармонізації законодавства України та законодавства ЄС, зобов'язання України щодо реформування інституційної спроможності відповідних установ та принципи співробітництва між Україною, ЄС та його державами-членами у низці секторів економіки України та напрямів реалізації державної галузевої політики. 28 глав цього розділу Угоди передбачають відповідні заходи у таких секторах, як енергетика, (у тому числі ядерна), транспорт, захист навколишнього середовища, промислова політика та підприємництво, сільське господарство, оподаткування, статистика, надання фінансових послуг, туризм, аудіовізуальна політика, космічні дослідження, охорона здоров'я, науково-технічна співпраця, культура, освіта тощо.

Імплементация цього розділу Угоди дасть змогу, по-перше, забезпечити більш поглиблене виконання положень Угоди щодо зони вільної торгівлі, оскільки сприятиме наближенню законодавства та регуляторного середовища України та ЄС та усуненню нетарифних торговельних бар'єрів, а по-друге, сприятиме інтеграції України до внутрішнього ринку ЄС та єдиного нормативного простору у більшості секторів економіки та суспільного життя України.

Частина «Фінансове співробітництво» окреслює механізм і шляхи отримання Україною фінансової допомоги з боку ЄС,

зокрема з метою сприяння реалізації Угоди про асоціацію, пріоритетні сфери її надання, порядок моніторингу та оцінки ефективності її використання. Крім цього, положення цієї частини передбачають поглиблення співпраці України та ЄС з метою попередження та боротьби з шахрайством, корупцією та незаконною діяльністю, зокрема шляхом поступової гармонізації українського законодавства у цій сфері із законодавством ЄС, обміну відповідною інформацією тощо. Відповідно до «Інституційних, загальних та прикінцевих положень» передбачається запровадження нових форматів та рівнів співробітництва між Україною та ЄС після набуття чинності Угодою про асоціацію, зокрема створення Ради та Комітету з питань асоціації, Парламентського комітету з питань асоціації. З метою залучення до реалізації Угоди громадянського суспільства буде створена Платформа громадянського суспільства. У контексті забезпечення належного виконання Угоди буде впроваджений відповідний механізм моніторингу та врегулювання спорів, які можуть виникати у процесі виконання Угоди. У зв'язку з необмеженим терміном дії Угоди було передбачено можливість здійснення всебічного її перегляду, у тому числі, що стосується її цілей протягом п'яти років від набрання нею чинності, а також у будь-який час за взаємною згодою Сторін.

Важливим елементом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС є положення про створення поглибленої та всеохоплюючої зони вільної торгівлі (ЗВТ). Ними передбачено суттєву лібералізацію торгівлі (усунення тарифів чи квот) між сторонами, гармонізацію законодавства і нормативно-регуляторної бази.

Робота над створення ЗВТ полягає у: скасуванні Україною та ЄС ввізних мит на більшість товарів, що імпортуються на ринки один одного; запровадженні правил визначення походження товарів, які є одним з елементів застосування торговельних преференцій; приведенні Україною своїх технічних регламентів, процедур, санітарних та фітосанітарних заходів та заходів щодо безпеки харчових продуктів у відповідність з європейськими, завдяки чому українські промислові товари, сільськогосподарська та харчова продукція не потребуватимуть додаткової

сертифікації в ЄС; встановленні сторонами найбільш сприятливих умов доступу до своїх ринків послуг; запровадженні Україною правил ЄС у сфері державних закупівель, що дасть змогу поступово відкрити для України ринок державних закупівель ЄС; спрощенні митних процедур та попередженні шахрайства, контрабанди, інших правопорушень у сфері транскордонного переміщення вантажів; посиленні Україною захисту прав інтелектуальної власності.

Створення ЗВТ між Україною та ЄС відбувається поступово, протягом 10 років. Результатами запровадження ЗВТ між Україною та ЄС стануть тісна економічна інтеграція, створення практично таких же умов для торгівлі між Україною та ЄС, що мають місце у торгівлі всередині Союзу, покращення інвестиційного клімату та прозорі правила ведення бізнесу в Україні, збільшення вибору, підвищення безпечності та якості товарів, зниження цін для українських споживачів, можливість доступу українських підприємств, крім ринку ЄС, до ринків третіх країн у зв'язку з переходом на прийняті в усьому світі стандарти. Ще до набрання чинності Угодою про асоціацію Європейський Союз запровадив для України режим автономних торговельних преференцій – одностороннє (з боку ЄС) скасування ввізних мит, яке стосується 94,7% від усього обсягу промислових товарів та 83,4% сільськогосподарських товарів та харчової продукції, що імпортуються Євросоюзом з нашої держави.

Порядок денний асоціації є спільним практичним інструментом підготовки та сприяння повній імплементації Угоди про асоціацію між Україною та ЄС. Сторони визначають пріоритети Порядку денного асоціації, які доповнюють зобов'язання сторін відповідно до Угоди про асоціацію для повної імплементації Угоди. Цей документ є основним механізмом моніторингу та оцінювання прогресу України у виконанні Угоди про асоціацію, а також моніторингу та оцінювання досягнень всіх цілей політичної асоціації та економічної інтеграції.

Постановою Кабінету Міністрів України від 25.10.2017 р. № 1106 від «Про виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським спів-

товариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони». Уряд затвердив план заходів з виконання Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони.

Постанова спрямована на забезпечення безперервності процесу виконання зобов'язань України протягом всього періоду дії Угоди, доступності інформації про її виконання, чіткості механізмів реагування та вжиття невідкладних заходів, необхідних для забезпечення належного виконання положень Угоди.

Виконання плану заходів, який містить 1943 завдання у 27 сферах імплементації Угоди, передбачає внесення змін до нормативно-правових актів та розроблення нових з метою наближення законодавства України до права Європейського Союзу відповідно до зобов'язань в рамках Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом. Загальний моніторинг імплементації Угоди здійснює Урядовий офіс координації європейської та євроатлантичної інтеграції.

Зокрема, визначено десять короткострокових пріоритетів у сфері реформування Конституції України, судової системи, законодавства про вибори, сфер боротьби з корупцією, державного управління, енергетики, дерегуляції, державних закупівель, оподаткування та зовнішнього аудиту, які є першочерговими для України. Комітет асоціації (або інші відповідні органи) щорічно оцінюватиме прогрес у виконанні Порядку денного асоціації, а також за необхідності вноситиме доповнення до нього, зокрема коригуватиме пріоритети. Передбачено, що ЄС надаватиме Україні підтримку у виконанні нею цілей та пріоритетів Порядку денного асоціації через застосування усіх наявних ресурсів допомоги ЄС, а також обмін досвідом, поширення кращих практик та «ноу-хау».

Наслідком успішного виконання Угоди є приєднання України до Європейського Союзу, хоча в самій угоді це не прописано, але визначається статус країни як повноправної європейської держави.

Угода має невизначений термін дії, в разі потреби її можуть переглядати та вносити поправки, в крайньому разі вона може бути розірвана, якщо себе не виправдає. США та країни Європейського Союзу, а також деякі експерти вважають цю угоду історичним шансом для України стати на шлях демократії та європейських цінностей.

Контрольні питання

1. Коли відбулось підписання Угоди про співпрацю та партнерство між Україною і Європейським Союзом.
2. Розкрийте ідею розвитку Європейської політики сусідства.
3. Розкрийте негативні сторони Угоди про асоціацію з Європейським Союзом.
4. Який вплив угоди про асоціацію на політичну, економічну і правову ситуацію в Україні?
5. Які цілі Угоди про асоціацію між ЄС та Україною?
6. Які ключові реформи слід здійснити Україні відповідно до Угоди про асоціацію з Європейським Союзом?

Рекомендовані нормативно-правові акти та література для підготовки до семінарського заняття, написання рефератів

Основні нормативно-правові акти

1. Договір про створення Європейської економічної зони 1992 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_017.
2. Звіт про виконання угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2018 р. URL: https://www.kmu.gov.ua/storage/app/sites/1/55-GOEEI/AA_report_UA.pdf

3. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18.03.2004 р. № 1629-IV. URL: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1629-15>
4. Про засади внутрішньої і зовнішньої політики: Закон України від 01.07.2010 р. № 2411-VI. URL: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2411-17>
5. Про заходи, пов'язані із запровадженням Європейським Союзом безвізового режиму для громадян України: Указ Президента України від 26.04.2017 р. № 146/2017. URL: <https://www.president.gov.ua/documents/1462017-21970>
6. Про підтвердження курсу України на інтеграцію до Європейського Союзу та першочергові заходи у цьому напрямі: Постанова Верховної Ради України від 13.03.2014 р. № 874-VI. URL: <https://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/874-18>
7. Угода між Україною та Європейським Союзом про реадмісію осіб від 15.01.2008 р. URL: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_851
8. Угода між Україною та Європейським Союзом про спрощення оформлення віз від 23.07.2012 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_850
9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої [...] від 27.06.2014 р. URL: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?art_id=246581344&cat_id=223223535
10. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами 1994 р. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/994_012.

Додаткова література

1. Адаптація вітчизняного законодавства до норм права Європейського Союзу: навч. посібник за заг. ред. І. Грицяка. Київ: НАДУ, 2011. 60 с.
2. Вишняков О. Створення зони вільної торгівлі з ЄС: Питання правового забезпечення. *Митна справа: науково-аналітичний журнал*. 2011. № 1 (73). С. 17–24 URL: [//www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_1/11017.pdf](http://www.nbuv.gov.ua/portal/soc_gum/ms/2011_1/11017.pdf)
3. Головка О. І. Механізми адаптації законодавства європейських держав до правових стандартів Європейського Союзу. *Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України*. Київ: Юстініан, 2006. С. 551–568.
4. Головка-Гавришева О., Яворська І. Правові засади гармонізації права Європейського Союзу у сфері позадоговірної відповідальності. *Європейське право: науково-практичний фаховий журнал (додаток до юридичного журналу «Право України»)*. 2012. № 1. С. 97–104.

5. Гуца С. Вплив процесу реформування ЄС на перспективи Європейської інтеграції України. *Стратегічні пріоритети*. 2009. № 2 (11). С. 239–245. URL: http://old.niss.gov.ua/book/StrPryor/11_2009/35.pdf
6. Ковальова О. Зближення законодавства Європейського Союзу з правовими системами держав-кандидатів на вступ до ЄС. *Право України*. 2003. № 9. С. 138–142.
7. Комарова Т. В., Трагнюк О. Я., Яковюк І. В. Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях) : навч.-довід. посібник / за заг. ред. І. В. Яковюка. Харків : Право, 2019. 178 с.
8. Корнієнко В. О. Україна в Європі і світі. URL : онлайн-гід з питань євроатлантичної інтеграції : навч. посібник. Вінниця : ВНТУ, 2017. 24 с.
9. Халаджи В. В. Європейська політика сусідства – причини її появи, еволюції та подальші перспективи розвитку. *Держава і право*. 2011. Вип. 51. С. 655–659.

Колектив авторів:

Ковалів М. В.,

*кандидат юридичних наук, професор
(розділи 1, 3);*

Тимчишин Т. М.,

*кандидат юридичних наук
(передмова, розділи 2, 4 5, 6);*

Ніканорова О.В.,

*кандидат юридичних наук, доцент
(розділи 7, 8)*

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

ОСНОВИ ПРАВА
ЄВРОПЕЙСЬКОГО
СОЮЗУ

Навчальний посібник

Видано в авторській редакції

Комп'ютерний набір і макетування
Мирослав Ковалів

Підписано до друку 29.05.2020 р.
Формат 60 × 84/16. Папір офсетний. Умовн. друк. арк. 12,3.
Тираж 100 прим. Зам. №.