

МІЖНАРОДНЕ ПРАВО ТА ПОРІВНЯЛЬНЕ ПРАВознавство

УДК 341.17

*Ануфрієв Микола Іванович,
доктор юридичних наук, доцент,
професор кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого МАУП
int.inf.law@gmail.com*

*Кісілевич-Чорнойван Ольга Михайлівна,
доктор філософії в галузі права, професор МКА,
професор кафедри міжнародного права
та порівняльного правознавства
Навчально-наукового інституту права
імені князя Володимира Великого МАУП
kisilevycho@rambler.ru*

РОЗВИТОК КОМПЕТЕНЦІЇ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У даній науковій статті досліджено розвиток повноважень та предметів відання Європейського Союзу як наднаціональної міжнародної організації. Визначено вплив економічних, політичних та правових факторів на розвиток правосуб'єктності Європейського Союзу. На основі аналізу головних міжнародних документів в даній сфері окреслено специфічні риси компетенції ЄС.

Ключові слова: компетенція, наднаціональність, правосуб'єктність міжнародних організацій, розвиток повноважень.

Anufriev M., Kisilevych-Chornoyvan O. THE DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION'S COMPETENTIONS

This scientific article examines the development of the powers and subjects of the European Union as a supranational international organization. The influence of economic, political and legal factors on the development of the legal personality of the European Union is determined. Based on the analysis of the main international documents in this area, specific features of EU competence are outlined.

Keywords: competence, supra-nationality, the legal personality of international organizations, the development authority.

Постановка проблеми. На даний час Європейський Союз є зразком найбільш вдалої економічної та політичної регіональної інтеграції. Це відбулося завдяки досить високому рівню наднаціональності, на яку в свій час погодилися держави-учасниці організації.

Як слушно зазначають науковці, зростання рівня взаємопроникнення економік при спільному ринку призводить до зменшення незалежності національної економічної політики. Якщо цю втрату незалежності не буде компенсовано запровадженням спільної економічної та валютної політики (тобто розширенням компетенції міжнародного інтеграційного об'єднання), контролювати економіку спільного ринку в цілому буде дедалі складніше [1, с. 160]. Тому для подальшого успішного функціонування інтеграційного об'єднання державам-членам потрібно поступово розширювати його наднаціональні повноваження, з урахуванням певного балансу між повноваженнями держав-членів та об'єднання в окремих предметних сферах.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанню компетенції Європейського Союзу як найбільш ефективного регіонального інтеграційного утворення науковцями приділяється досить багато уваги. Серед них можна виділити праці І. Березовської, Р. Брея, Л. Ентіна, В. Жбанкова, А. Капустіна, С. Кашкіна, В. Кернера, П. Крейга, В. Муравйова, Д. Торума, Р. Хорольського. Ю.Юмашева та ін.

Формулювання цілей статті. Метою даної наукової статті є дослідження становлення і розвитку повноважень та предметів відання Європейського Союзу.

Досягнення поставленої мети зумовило необхідність розв'язання таких завдань :

- дослідження основних ознак наднаціональності міжнародних організацій;
- окреслення сутності правосуб'єктності Європейського Союзу в контексті належності до міжнародних економічних організацій;
- аналіз динаміки зміни обсягу переметів відання та повноважень Європейського союзу.

Виклад основного матеріалу. Де-юре Європейський Союз було створено у 1992 р. відповідно до Маастрихтського договору «Про Європейський Союз», однак процес його формування почався з 50-х років XX ст. Паризьким договором 1951 р. «Про заснування європейського об'єднання вугілля та сталі».

Головною метою цього акту було підсилення економічного співробітництва між європейськими країнами. Договором поєднувалося два протилежні підходи відносно регулювання спільного ринку. З одного боку, норми договору створювали підґрунтя для значного централізованого контролю за цінами на вугілля та виробі зі сталі, рівнем державної допомоги цим галузям, заходами щодо заохочення інвестицій, рівнем виробництва, транспортними тарифами, дискримінаційною та обмежувальною торгівельною практикою, структурою виробництва тощо. З другого – передбачалось створення зони вільної торгівлі вугіллям та сталлю з дуже обмеженим втручанням у її функціонування з боку державних структур країн-членів. Закріпленням цих підходів ЄОВС на інституційному рівні стала передача значних регулюючих повноважень ЄОВС інститутам ЄОВС [2, с. 28].

З цією метою створювалися відповідні правові засади для співробітництва в економічній (спільний регульований ринок вугілля та сталі) та політичній (спільні органи влади, названі «інститутами») сферах. Утворені органи були наділені правотворчими, адміністративними (Верховний орган, Рада), консультативними (Асамблея) та судовими (Суд) повноваженнями.

Таким чином вже тоді було засновано наднаціональний інституційний механізм та почала формуватися нова правова система.

Потрібно зазначити, що над національність міжнародних організацій проявляється головним чином у прийнятті рішень та реалізації цих рішень країнами-членами. Реалізація рішень міжнародних організацій (МО) є обов'язковою для всіх учасників відповідної міжнародної організації. Однак, при прийнятті рішення враховують національні особливості всіх учасників відповідної МО. Головними особливостями над національності МО, в тому числі і економічних є : 1) право міжнародної організації на втручання в питання, що належать до внутрішньої компетенції держави; 2) право організації своїми рішеннями зобов'язувати фізичних та юридичних осіб держав/членів; 3) покладання широких повноважень щодо створення правил і контролю за їх дотриманням на міжнародних службовців; 4) з метою регулювання міжнародні організації мають повноваження створювати : а) правила, обов'язкові для всіх держав/членів; б) механізми контролю та примусу для виконання правил [3, с. 156-158].

Наднаціональність та елементи наднаціональності МО створюють такі умови для держав-членів, коли держави не мають права впроваджувати дії і заходи, притаманні компетенції відповідних МО, а також перед членами виникає обов'язкове правове зобов'язання виконувати їх рішення. Але МО не обмежують суверенітет держав більшою мірою, ніж це робить міжнародне право, що спирається на узгодження воль держав, оскільки суверенні права залишаються без змін внаслідок повноважень МО, а також держави не поступаються частиною суверенітету, бо на добровільних засадах обмежують свій суверенітет. [3, с. 159]. Таким чином, делегуючи частину своїх повноважень в окремих сферах життєдіяльності держави ЄС, держави-члени погодились на певні обмеження свого суверенітету чи влади.

Успіхи функціонування ЄОВС спонукали держави-члени у 1957 році створити ще два співтовариства – Європейське економічне співтовариство та Європейське співтовариство з атомної енергії.

Поглиблення економічного співробітництва в подальшому призвело до підсилення наднаціональності інтеграційного об'єднання, у зв'язку з чим обсяг компетенції ЄС поступово зростає: спочатку включаючи тільки питання внутрішнього ринку, він еволюціонував до охоплення усіх сфер суспільного життя (з тим чи іншим рівнем повноважень). З огляду на це вчені виділяють такі компетенції ЄС як : 1) внутрішня (для регулювання відносин на своїй території) і зовнішня (для регулювання відносин з іншими суб'єктами міжнародного права) компетенцію; 2) основна (виключну та невиключну) та додаткова (повноваження, що мають на увазі і механізм просунутого співробітництва); 3) компетенція з економічних питань, сфери політики, компетенцію в сфері загальної зовнішньої політики і політики безпеки, компетенцію по питанням боротьби з злочинністю.

Установчі договори ЄС встановлюють та окреслюють межі (принцип наділення повноваженнями) та засоби реалізації (принципи субсидіарності і пропорційності) компетенції даної організації (ст. 5.1 ДЄС). Остання також закріплена в прецедентному праві суду ЄС.

Конкретизація принципів, які стосуються компетенції ЄС, здійснюється у розділах і окремих статтях установчих договорів. На практиці це проявляється у закріпленні в положеннях установчих договорів різних

категорій компетенції, правових інструментів її реалізації і процедур їх ухвалення [4, с. 115].

Договір про заснування Європейського економічного співтовариства запровадив розробку та здійснення спільної політики в окремих сферах економічного та соціального життя, як необхідний крок для подальшого удосконалення регулювання спільного ринку. Крім того, в юридичній сфері він відкрив ще більші можливості для наднаціональної правотворчості інститутів за допомогою нормативних актів, судових прецедентів і міжнародних угод ЄЕС з іноземними державами та міжнародними організаціями [5, с. 85].

Відповідно до установчого договору Європейське співтовариство з атомної енергії (Євроатом) стало організацією зі спеціальною компетенцією, пріоритетне значення у якій мають питання наукових досліджень і промислового використання ядерної енергії.

Усі ці співтовариства стали так званою першою «опорою» ЄС. Після договору про заснування єдиної Комісії та єдиної Ради Європейських співтовариств 1965 р. дані організації *de facto* представляли собою одну організацію.

Європейське політичне співробітництво (ЕПС) виникло на рубежі 1960-1970-х рр. Воно стало підґрунтям для створення другої «опори» ЄС — спільної зовнішньої політики та політики безпеки.

В 1986 р. у зв'язку з потребами подальшого поглиблення економічної інтеграції було прийнято Єдиний європейський акт, який розширив предметну компетенцію ЄЕС, додавши до сфери спільної політики як регіональна, наукова-технічна та екологічна. Крім того підсилилася наднаціональність даної організації, Європейський парламент (колишня Асамблея) отримав нові повноваження в законодавчому процесі, а Європейська комісія отримала розширені повноваження.

Нарешті у 1992 р. було підписано Договір про Європейський Союз. Відповідно до нього створювалось регіональне об'єднання з новим більш глибоким рівнем політичної та економічної інтеграції, яке крім всього вже мало певні повноваження в сфері співробітництва поліції та судових органів в кримінальній сфері (третя «опора»). Однак в договорі не було чітко вказано, чи є дане об'єднання міжнародною організацією. З того часу і до 2009 року (коли вступили в силу Лісабонські договори) тривали дискусії щодо правосуб'єктності ЄС та обсягу його повноважень як міжнародної організації.

Кваліфікації ЄС одними науковцями як міждержавного форуму на основі маастрихтської редакції сприяв той факт, що єдина інституціональна структура, в першу чергу, окреслювалася через Європейську раду. З огляду на історію створення й особливості регламентації в Договорі про Європейський Союз (абз.1 ст.4), ЄС продовжував сприйматися як конференція глав держав і урядів за участю Європейської комісії [6, с. 120].

Інші науковці, виходячи з непрямих вказівок Маастрихтського договору (наприклад, ст.ст. А, В, F, O), вважали, що ЄС вже тоді можна було назвати міжнародною організацією.

За висновками 1994 р. Венеціанської Комісії Ради Європи стосовно форми устрою ЄС дане утворення «залишається міжнародною організацією наднаціонального характеру, яка, проте, містить в собі певну кількість конфедерації чи федерації» [7, с. 122].

Компетенцію ЄС з цього часу почали розділяти на компетенцію в межах Європейського Співтовариства, компетенцію ЄС в сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки так компетенцію ЄС в сфері співробітництва поліції та судових органів в кримінальній сфері. В останній сфері передбачалися, зокрема, регулювання співпраці у питаннях імміграції, кордонів, боротьби з розповсюдженням наркотиків та злочинністю, а також координація співробітництва органів юстиції держав-членів. Розширилися і предмети відання ЄС, які в договорі віднесені до основної (виключної та спільної) і додаткової компетенції.

«Амстердамським договором про внесення змін в Договір про Європейський Союз, договори про заснування Європейських співтовариств і деякі пов'язані з ними акти» 1997 р. було продовжено процес розширення компетенції ЄС. До предметів відання ЄС почали відноситися питання притулку, політика зайнятості, візова та міграційна політика тощо. До того ж окремі держави члени могли делегувати інститутам Союзу додаткову компетенцію без очікування внесення поправок до установчих документів.

Амстердамський договір підсилив «персоніфікацію» Європейського Союзу, коли останній прямо називається як суб'єкт цілого ряду дій. Наприклад, якщо раніше сфери співробітництва пропонувалися спільно Європейському Союзу і державам-членам, а саме «Союз і держави-члени визначають і запроваджують у життя загальну зовнішню політику і політику безпеки», то після набрання чинності Амстердамського договору проведення співробітництва ставиться винятково Європейському Союзу. Крім того, вказівка на держави-члени зникла при встановленні предмета діяльності Союзу. Далі інститути ЄС наділяються в рамках Європейського Союзу конкретними правами та обов'язками [8, с. 78].

Поряд із цим Договір про Європейський Союз в амстердамській редакції не усунув спірні моменти щодо компетенції ЄС через недостатню ясність самого тексту.

Збільшення кількості членів ЄС потребувало подальшого посилення його наднаціональних засад його устрою та діяльності. Тому у 2001 р. було прийнято угоду про перегляд Договору про Європейський Союз та договорів, які засновують європейські співтовариства (Ніщський договір). Відповідно до цього акту можна виділити такі елементи наднаціональності ЄС : 1) наявність в інституційному механізмі ЄС органів, що

формується з незалежних від законодавчої, виконавчої та судової влади держав-членів посадових осіб, наділених повноваженнями щодо управління процесом інтеграції; 2) передача на основі угоди органам ЄС виключної компетенції в будь-якій сфері, що раніше належала до суверенних прерогатив держав-членів; 3) право органів ЄС у межах наданої їм компетенції своїми актами надавати права й покладати обов'язки на органи держав-членів, їхніх фізичних та юридичних осіб безпосередньо, без санкції національних властей; 4) право органів держав-членів, їхніх фізичних та юридичних осіб безпосередньо зноситися з органами ЄС; 5) право органів ЄС на заміщення держав-членів у сфері зовнішніх зносин; 6) встановлення примату права Євросоюзу порівняно з внутрішньодержавним правом країн-членів [9, с. 90-91].

Ніщський договір 2001 р. знову розширив кількість предметів відання ЄС, внісши до їх переліку економічне, фінансове та технічне співробітництво з третіми країнами. Крім того даний договір дещо розширив компетенцію ЄС в сфері соціальної, торгової політики і т.д.

Лісабонські договори 2007 р. врахували перспективи поглиблення європейської інтеграції, у зв'язку з чим реформування охопило практично всі сфери діяльності ЄС. Нововведення стосуються ліквідації поліструктурного характеру Євросоюзу і наділення його міжнародною правосуб'єктністю. ЄС замінив Європейське співтовариство і став його правонаступником [1, с. 27].

У тексті Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) згадуються виключна, доповнююча та спільна компетенції.

Відповідно до Лісабонського договору сферами виключної компетенції ЄС є : 1) митний союз (зокрема, встановлення спільного ситного тарифу в торгівлі з третіми країнами); 2) встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; 3) грошова політика відносно держав-членів, грошовою одиницею яких є євро; 4) збереження морських біологічних ресурсів в рамках спільної політики щодо рибальства (зокрема, встановлення квот на вилов риби); 5) спільна торгова політика (зовнішньоторговельні зв'язки з третіми країнами). Союз також володіє виключною компетенцією щодо укладання міжнародних угод, коли такі є необхідними для реалізації його внутрішньої компетенції, коли їх укладання передбачено в законодавчих актах ЄС чи коли міжнародні угоди здатні зачепити дію правових норм, раніше встановлених на рівні ЄС.

Практично усі інші сфери віднесені до спільної компетенції, наприклад, внутрішній ринок, соціальна політика, простір свободи, безпеки та правосуддя, сільське господарство та рибальство тощо (ст. 4 ДФЄС) [10].

Лісабонський договір розповсюдив компетенцію ЄС на нові сфери суспільного життя, які раніше відносились до повноважень, що мають на увазі: енергія, тризм, спорт, цивільна оборона, космос, служби загальноєкономічного значення, гуманітарна допомога третім країнам, координація заходів з надання допомоги державам-членам, які стали жертвами терористичних актів, стихійних лих та інших «катастроф», координація адміністративного співробітництва держав-членів у питаннях втілення в життя права ЄС, боротьба зі змінами клімату та іншими глобальними і регіональними проблемами оточуючого середовища. Повноваження, що мають на увазі закріплено у ст. 352 Договору про функціонування ЄС (ДФЄС) 2007 р. (колишня ст. 308 Договору про заснування Європейського співтовариства), а також визначається в результаті практики Суду ЄС.

Доповнююча компетенція Союзу є новою категорією, яка з'явилася в результаті підписання Лісабонських договорів. Вона надана Союзу для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Здійснення гармонізації законодавчих і регламентарних актів держав-членів у сферах доповнюючої компетенції заборонено (ст. 2.5 ДФЄС). Сферами доповнюючої компетенції на європейському рівні є охорона і поліпшення здоров'я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка і спорт; цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЄС) [4, с. 57].

Спеціальна компетенція Союзу прямо не згадується у Лісабонських договорах. Однак з аналізу їх положень, можна дійти висновку, що до неї відносять певні питання координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості (ст.ст. 2.3 та 5 ДФЄС), визначення та здійснення СЗППБ включно з поступовим формуванням СПБО (ст. 2.4 ДФЄС).

Висновки. З усього сказаного можна зробити наступні висновки. Закладення фундаменту створення та функціонування Європейського відбулося у 1951-1957 рр. з прийняттям договорів про створення європейських співтовариств, предметами відання яких стала економічна система. Після укладання Договору про Європейський Союз 1992 р. компетенція ЄС почала охоплювати усі сфери життя.

Поступово з реформуванням ЄС, його компетенція розширювалась, враховуючи зміни в установчих договорах та рішеннях Суду ЄС. Лісабонські договори 2007 ліквідували поліструктурний характер Євросоюзу і наділили його міжнародною правосуб'єктністю. З моменту вступу в дію Лісабонських домовленостей Європейський Союз замінив Європейське співтовариство і набув статусу його правонаступника. Компетенція ЄС за своєю структурою є комплексною та неоднорідною. Вона поділяється на внутрішню і зовнішню; виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну; компетенцію з економічних питань, сфери політики, компетенцію в сфері загальної зовнішньої політики і політики безпеки, компетенцію по питанням боротьби з злочинністю.

Список використаних джерел :

1. Право Європейського Союзу: підручник / за ред. В.І. Муравйова. К.: Юрінком Інтер, 2011. 704 с.
2. Шпакович О.М. Наднаціональність як правова категорія. *Віче*. 2014. № 20. С. 28-32.
3. Бабій С. Роль над національності міжнародних економічних організацій у формуванні глобального економічного правопорядку. *Право України*. 2010. № 1. С. 155-162.
4. Муравйов В., Березовська І. Види компетенції реформованого Європейського союзу. *Вісник Київського національного університету ім. Т.Шевченка*. 2008. № 37. С. 53-57.
5. Право Европейского союза : учебник для вузов / под ред. С.Ю. Кашкина. 3-е изд., перераб. и доп. М. : Издательство Юрайт; Высшее образование. 2010. 1119 с.
6. Хоббі Ю.С. Правова природа Європейського Союзу : проблема визначення. *Держава і право*. 2010. Випуск 47. С. 590-595.
7. Яковюк І.В. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу : проблеми визначення. *Вісник академії правових наук України*. 2004. № 3. С. 114-126.
8. Білорус І.О. Міжнародна правосуб'єктність Європейського Союзу. *Зовнішня торгівля : право і економіка*. 2007. № 3(32). С. 78-81.
9. Муравйов В.І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами (теорія і практика). К.: Академ-Прес, 2002 426 с.
10. Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union. – Council of the European Union. 2007 URL: http://europa.eu/european-union/index_en.

REFERENCES

1. Muraviov V.I. (2011). *Pravo Yevropeiskoho Soiuzu [The right of the European Union]*. K.: Yurinkom Inter
2. Shpakovych O.M. (2014). Nadnatsionalnist yak pravova katehoriia [Supranationalism as a legal category]. *Viche – Veche*, 20, 28-32 [in Ukrainian].
3. Babii S. (2010). Rol nad natsionalnosti mizhnarodnykh ekonomichnykh orhanizatsii u formuvanni hlobalnoho ekonomichnoho pravoporiadku [The role of international economic organizations in the formation of global economic law and order]. *Pravo Ukrainy – Law of Ukraine*, 1, 155-162 [in Ukrainian].
4. Muraviov V., Berezovska I. (2008). Vydy kompetentsii reformovanoho Yevropeiskoho soiuzu [Types of competence of the reformed European Union]. *Visnyk Kyivskoho natsionalnoho universytetu im.. T.Shevchenka – Bulletin of the Kyiv National University named after T. Shevchenko*, 37, 53-57 [in Ukrainian].
5. Kashkin S. IU. (2010). *Pravo Evropeiskogo soiuzia [The law of the European Union]*. M Izdatelstvo IUrait Vysshee obrazovanie [in Russian].
6. Khobbi Yu.S. (2010). Pravova pryroda Yevropeiskoho Soiuzu : problema vyznachennia [The legal nature of the European Union: the problem of definition]. *Derzhava i pravo – State and Law*, 47, 590-595 [in Ukrainian].
7. Yakoviuk I.V. (2004). Derzhavnyi suverenitet natsionalnykh derzhav u skladi Yevropeiskoho Soiuzu: problemy vyznachennia [State sovereignty of national states within the European Union: problems of definition]. *Visnyk akademii pravovykh nauk Ukrainy – Bulletin of the Academy of Legal Sciences of Ukraine*, 3, 114-126 [in Ukrainian].
8. Bilorus I.O. (2007). Mizhnarodna pravosubiektnist Yevropeiskoho Soiuzu [International legal personality of the European Union]. *Zovnishnia torhivlia: pravo i ekonomika – Foreign Trade: Law and Economy*, 3(32), 78-81[in Ukrainian].
9. Muraviov V.I. (2002). *Pravovi zasady rehuliuвання ekonomichnykh vidnosyn Yevropeiskoho Soiuzu z tretimy krainamy (teoriia i praktyka) [Legal principles of regulation of economic relations of the European Union with third countries (theory and practice)]*. K.: Akadem-Pres [in Ukrainian].
10. *Consolidated versions of the Treaty on European Union and the Treaty on the Functioning of the European Union*. (2007). Council of the European Union Retrieved from http://europa.eu/european-union/index_en. [in English].