

МІЖНАРОДНІ ДОГОВОРИ ЯК ПЕРВИННЕ ДЖЕРЕЛО ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

Одним із головних векторів зовнішньої політики України виступає євроінтеграція, у процесі якої відбувається поступове зближення національного законодавства України з правом Європейського Союзу (далі – ЄС), що є неможливим без детального дослідження джерел права цього міждержавного утворення. Тому вивчення функціонування правової системи ЄС становить важливе як теоретичне, так і практичне завдання.

Серед вітчизняних дослідників, які звертали увагу на питання джерельної бази ЄС, можна назвати таких, як В.І. Муравйов, К.В. Смирнова, Р.А. Петров, І.В. Яковюк, О.Я. Трагнюк, Т.М. Анакіна, Т.В. Комарова, М.М. Микієвич, О.І. Головка-Гавришева, А.О. Вакуленко, О.М. Москаленко. Серед зарубіжних авторів до дослідження джерел права ЄС зверталися Л.М. Ентін, Б.М. Топорнін, С.Ю. Кашкін, М.М. Марченко, А.Л. Шевцов, А. Арнул, П. Крейд, Г. Де Бурка.

Незважаючи на значний доробок вітчизняної й зарубіжної літератури у сфері джерел права ЄС, окремі дослідження типу міжнародних договорів, що складають первинне право ЄС, їх значення й ролі серед джерел не здійснювались.

Джерела права ЄС являють собою зовнішні форми вираження та закріплення юридичних норм, прийнятих інститутами ЄС у межах їх повноважень і відповідно до встановлених процедур.

Джерельна база ЄС є складною й різноманітною. Існують різноманітні класифікації джерел права ЄС. Найбільш поширеним є їх поділ на первинні та вторинні.

Погляди на договори, які належать до первинного права ЄС, упродовж останніх десятиріч істотно змінились. Як зазначає Л.М. Ентін, специфіка первинного права визначається тим, що самі європейські інтеграційні об'єднання створюються на основі установчих договорів, які укладаються державами-учасницями [1, с. 72]. Одні автори до джерел первинного права відносили лише установчі договори про утворення спільнот [2, с. 282; 3, с. 287], інші – установчі акти та договори, які вносять до них зміни й доповнення [4, с. 173]. З прийняттям Лісабонського договору погляд на групу договорів, які складають джерела первинного права, єдиний: це установчі договори, акти, що вносять до них зміни й доповнення, а також договори про приєднання нових держав до ЄС [5; 6, с. 204].

Залежно від місця міжнародного договору в праві ЄС, його предмета, цілей укладення, суб'єктного складу сторін, підсудності Суду ЄС, наслідків для країн, що приєднуються до ЄС, у первинному праві ЄС можна виділити такі групи договорів, як установчі договори, договори про внесення до них змін і доповнень та договори про приєднання.

Основними джерелами первинного права є установчі договори, на базі яких засновано Європейський Союз. Вони мають основоположний характер і виступають основним інструментом правового регулювання суспільних відносин, що виникають у спільноті. Установчі договори характеризуються такими рисами: наділяються вищою юридичною силою, застосовуються національними органами й судами незалежно від їх згоди чи умов, які встановлюються державою-членом, а їх положення діють незалежно від прийняття національних актів імплементації та мають пряму дію, тобто не лише адресуються державам-членам, а й зумовлюють права та обов'язки для їхніх громадян і приватних юридичних осіб. Принцип прямої дії передбачається безпосередньо в самих установчих договорах, уперше його викладено в Рішенні Суду ЄС у справі «Van Gend & Loos v Netherlands Inland Revenue Administration» від 5 лютого 1963 року № 26-62 та Рішенні Суду ЄС у справі «Flaminio Costa v E.N.E.L.» від 15 липня 1964 року № 6-64. Ці рішення свого часу зробили певну революцію, здійснивши тлумачення, відповідно до якого право ЄС має верховенство й пряму дію на території держав-членів та підлягає судовому захисту нарівні з національними нормами. Такі рішення становлять фундаментальну базу прецедентної практики Суду ЄС.

До особливостей установчих договорів варто віднести також те, що вони, будучи за своєю природою й характером міжнародними правовими актами, мають на меті формування та регулювання внутрішньоінституційних відносин (у межах європейських спільнот і ЄС у цілому) [7, с. 101]. І хоча за способом вироблення, укладення, введення в дію вони є звичайним міжнародним договором, проте за своєю спрямованістю й колом суб'єктів багато в чому близькі до такого джерела національного права, як конституція. Усі вони пройшли ратифікаційні процедури в національних парламентах і стали частиною державного

й загального права держав – членів ЄС [8, с. 83]. Час від часу вони переглядаються з метою реформування інституцій ЄС і розширення сфери їх відповідальності. Перегляд договорів відбувається шляхом скликання спеціальної конференції національних урядів – так званих міжурядових конференцій. За результатами таких міжурядових конференцій були прийняті Єдиний європейський акт, Амстердамський договір, Ніццький договір, запропоновано Конституційний, який так і не набрав вступив у силу, та укладено Лісабонський договір. Саме на рівні установчих договорів було вирішено принципово важливе для визначення взаємин міжнародного права й права ЄС питання про міжнародні зобов'язання держав-членів, узяті ними до їх вступу в ЄС.

В установчих договірних актах формулюються й закріплюються основні принципи взаємовідносин права ЄС із національним і міжнародним правом, наднаціонального європейського правопорядку з національним і міжнародним правопорядком.

Маючи більше ніж класичний характер, ці міжнародні договори створюють органи, які не залежать від національної державної влади, наділяються суверенними правами у сфері законодавчої, адміністративної й судової діяльності. Такі повноваження передаються інституціям від держав – членів ЄС (ч. 1 ст. 5 Договору про функціонування Європейського Союзу). Крім цього, такі договори закладають основні принципи, відповідно до яких функціонують інститути ЄС, досить детально визначають політику в основних сферах інтеграції та встановлюють організаційну структуру спільнот, зумовлюють їх обсяг. Установчі договори мають багато додатків: протоколи, декларації тощо.

До прийняття Лісабонського договору до первинних джерел права ЄС належали Паризький договір 1951 року про створення Європейського об'єднання вугілля і сталі (далі – ЄОВС) та Римські договори 1957 року, якими утворено Європейську спільноту з атомної енергії та Європейське економічне співтовариство (далі – ЄЕС). Такі договори стали згодом основою створення ЄС.

ЄОВС, який набрав вступив у силу 27 липня 1952 року, був спробою здійснити європейську економічну, а далі й політичну інтеграцію. Найважливішим досягненням ЄОВС стало формування спільного ринку. Договором було встановлено, що ЄОВС є юридичною особою та наділяється необхідною для цього правоздатністю. Згідно з договором ЄОВС виконував свої завдання з обмеженим ступенем втручання в суверенні повноваження держав.

Договір про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (Договір про Євратом), який було підписано разом із Договором про ЄЕС,

за своїм значенням поступається останньому. Договір, яким було утворено ЄЕС, став основним засобом європейської інтеграції та закріпив майже всю компетенцію цієї організації (крім спільної зовнішньої політики й політики безпеки, питань боротьби зі злочинністю, а також атомної енергетики), встановив основи економічної системи, статус громадян і керівних органів ЄС у цілому. Водночас Договір про Євратом було укладено з метою врегулювання діяльності інститутів ЄС у галузі мирного використання атомної енергії, у тому числі функціонування спільного ринку з атомної енергії.

Оскільки всі три договори включали одні й ті ж країни та ставили перед собою однакові цілі, було вирішено об'єднати керівні органи ЄЕС, ЄОВС і Євратому в єдину систему. Згідно з Договором про злиття від 8 квітня 1965 року було створено керівні та виконавчі органи – Комісію Європейських Співтовариств (зараз Єврокомісія) та Раду Європейських Співтовариств (відома як Рада Європейського Союзу). У міжнародному праві склалась ситуація, коли три незалежні суб'єкти міжнародного права стали обслуговуватись системою єдиних органів. Зазначений договір набув чинності 1 липня 1967 року, і саме із цього моменту відбулось фактичне злиття трьох Європейських Співтовариств в одну політичну організацію, яка керувалась єдиною інституційною системою: Асамблеєю, Радою, Комісією та Судом. Пізніше до цих інститутів додалась Рахункова палата.

Істотні зміни й доповнення в установчі договори вніс Єдиний європейський акт, який набув чинності 1 серпня 1987 року. Він заклав основу для завершення формування єдиного ринку та здійснив поштовх для подальшої інтеграції.

Наступним кроком стало прийняття в 1992 році установчого договору про ЄС, також відомого як Маастрихтський договір, який поповнив групу первинних джерел права. Договір заснував Європейський Союз «на базі Європейського Співтовариства, доповненого сферами політики й формами співробітництва відповідно до цього договору», мав не лише економічну, а й соціально-політичну значимість. Договір передбачав активну співпрацю держав – членів ЄС не лише у сфері економіки, а й у таких сферах, як зовнішня політика, охорона навколишнього середовища, правосуддя, внутрішня безпека тощо. Відбулось розширення функцій Європарламенту у сфері загальноєвропейської зовнішньої політики й політики безпеки, а також у галузі правового співробітництва держав-членів і внутрішніх справ, посилення ролі Європейської Ради. Договір деталізував умови й порядок вступу в ЄС нових держав-членів.

Особливе місце серед джерел первинного права ЄС належить ревізійним договорам, або до-

говорам, що вносять зміни й доповнення в установчі угоди ЄС. До них належить насамперед Амстердамський договір 1997 року, що розвивав і зміцнював принципи інтеграції. На відміну від Маастрихтського договору, який лише деталізував порядок вступу нових держав-членів, Амстердамський договір передбачав зміни інститутів після такого вступу. Він визначив цілі та закріпив принципи ЄС, розширив сферу об'єднання суверенності держав-членів, включивши питання цивільних прав і тісну взаємодію з питань соціальної політики й політики зайнятості.

З моменту свого створення інституційна структура ЄС до найбільшого свого розширення в 2004 році здебільшого залишалась незмінною. Напередодні значного збільшення кількості держав-членів Міжурядова конференція схвалила 11 грудня 2000 року в Ніцці «договір, що змінює Договір про Європейський Союз, установчі договори Європейського Союзу та деякі пов'язані з ними акти», який передбачав заходи з удосконалення інституційної структури, вніс додаткові зміни в договори, зробивши систему інститутів ЄС більш діючою, щоб вона залишалась ефективною також після вступу в ЄС нових членів.

З метою спрощення існуючих договорів, для забезпечення більшої прозорості в процедурах прийняття рішень ЄС та для подальшої європейської інтеграції 29 жовтня 2004 року було ухвалено Договір про європейську Конституцію, яка вимагала ратифікації всіма державами-членами, щоб стати загальнообов'язковою. Конституційний договір було затверджено й підписано в жовтні 2004 року, однак він не вступив у дію, оскільки був відхилений виборцями у Франції та Нідерландах. Невдовзі після цього держави – члени ЄС висловили бажання прийняти нову установчу угоду, яка могла б замінити нератифікований Договір про запровадження Конституції для Європи.

Так, 13 грудня 2007 року був підписаний, а 1 грудня 2009 року вступив у силу Лісабонський договір, який вніс значні нововведення в правовідносини країн – учасниць ЄС та метою якого було вдосконалення роботи ЄС. З моменту його прийняття установчими договорами, на яких засновується ЄС, стали Лісабонський договір про Європейський Союз та Договір про функціонування Європейського Союзу. Обидва змінюють і доповнюють Маастрихтський договір про ЄС 1992 року та Римський договір про заснування Європейського економічного співтовариства 1957 року. Уперше були сформульовані норми, які містили умови й процедури виходу з ЄС. Європейський Союз став правонаступником Європейського Співтовариства. Було закріплено правосуб'єктність ЄС, що передбачає право укладати міжнародні договори від свого імені у сферах власної компетенції, бути членом певних

міжнародних організацій. Засновувалась посада Президента Європейської Ради. Запроваджено процедуру ухвалення рішень у Раді ЄС кваліфікованою більшістю. Ліквідовано поділ ЄС на три опори. Посилено роль національних парламентів, які тепер безпосередньо залучаються до процесу прийняття рішень ЄС уже на початковому етапі їх прийняття. Громадяни ЄС отримали можливість брати безпосередню участь у процесі прийняття рішень ЄС. До установчих договорів було додано самостійний документ – Хартію Європейського Союзу про основні права, якій було надано обов'язкової сили (за винятком Великобританії, Польщі та згодом Чехії, які отримали право не виконувати низку положень документа), а отже, за юридичним значенням вона прирівнюється до установчих договорів.

Як уже зазначалося, первинне право ЄС – це не лише установчі договори та договори про реформи, а й усі договори про вступ нових держав в об'єднання. До них належать, зокрема, договори про приєднання Великобританії, Данії та Ірландії 1972 року, Греції 1980 року, Іспанії та Португалії 1985 року, а також договір, на підставі якого до складу ЄС увійшло ще 10 країн Східної Європи й Середземномор'я 2003 року. Останнім є Договір про вступ Хорватії, що набрав чинності 1 липня 2013 року. Приєднання нових держав-членів до спільноти регулюється ст. 49 Договору про Європейський Союз. Держава, яка бажає подати заявку на членство в ЄС, повинна відповідати двом умовам: бути європейською державою та поважати спільні цінності держав-членів і сприяти їх забезпеченню (такими є людська гідність, свобода, демократія, рівність, верховенство закону й повага прав людини, у тому числі права осіб, які належать до меншин (ст. 2 Договору про ЄС)).

Як правило, такі договори містять статті, що інтерпретують установчі договори відповідно до умов нової держави-члена, а також умови прийняття нових держав у ЄС. Зміни до статей установчих договорів ЄС відповідно до умов нової держави-члена складаються з таких чотирьох питань: кількісний склад членів інституцій та інших органів; кількість голосів членів Ради для цілей прийняття рішень кваліфікованою більшістю; територіальна сфера застосування установчих договорів; розширення переліку офіційних мов ЄС. Такі зміни мають винятково технічний характер, оскільки жодного разу засади Європейських Співтовариств і ЄС не підлаштувались під «новачків». Умови прийняття нових держав являють собою взаємні зобов'язання сторін, що гарантуватимуть дотримання новою державою-членом усього обсягу *acquis communautaire*. Більшість із них складають заходи, які вживає держава з метою узгодження своєї правової системи з правопорядком спільнот. На нових членів

може покладатись обов'язок укласти чи денонсувати певні міжнародні угоди з третіми країнами або припинити участь у міжнародних організаціях (так, наприклад, Естонія, Латвія й Литва припинили дію угод про вільну торгівлю з Україною з 1 травня 2004 року). Що стосується юридичної сили договорів про вступ, то вона повністю прирівнюється до юридичної сили самих установчих договорів. Держави, які вступають у Європейський Союз, визнають принципи, організацію, інститути та весь правопорядок, встановлені попередніми основоположними договорами. Таким чином, кожна нова держава-член бере на себе зобов'язання, що постають з установчих договорів, і поширює на свою територію дію нормативно-правових актів ЄС, які були розроблені, прийняті та введені в дію з моменту утворення ЄС. Сам ЄС не стає правонаступником міжнародних угод, укладених державами-членами до їх вступу до нього. З іншого боку, держави-члени передають ЄС частину своїх повноважень у сфері зовнішніх відносин, проте їхні зобов'язання щодо укладених ними міжнародних угод із країнами, які не є членами ЄС, не анулюються та не передаються ЄС, і після набуття членства в ЄС положення таких угод до права ЄС не включаються.

До кожного з договорів про приєднання додається спеціальний документ – так званий акт про умови приєднання, який встановлює терміни й процедуру поступової інтеграції нових країн в економічну та правову систему ЄС. Акт про умови приєднання вносить відповідні поправки в установчі документи (наприклад, про зміну чисельного складу «європейських» інститутів) і встановлює перехідний період для поступової адаптації нових держав-членів до вимог Європейського Союзу. До актів про умови приєднання, як і до установчих документів, додаються численні протоколи, які є їх складовою частиною [9, с. 49]. Деякі з них містять перехідні положення, які з плином часу втрачають значення (наприклад, Протокол «Про реструктуризацію чеської металургійної промисловості» до Акта про умови приєднання країн Східної Європи й Середземномор'я 2003 року). Інші протоколи розраховані на постійне застосування. Вони можуть встановлювати спеціальні доповнення щодо правового статусу держав, які вступають до Європейського Союзу (наприклад, Протокол «Про Фарерські острови» до Акта про умови приєднання Великобританії, Ірландії та Данії 1972 року).

Таким чином, джерела первинного права ЄС – це документи базового характеру, що є результатом спільної нормотворчості держав-членів, вираженої в договірній формі. З прийняттям Лісабонського договору до групи міжнародних договорів, які складають первинне право ЄС, належать Договір про ЄС, Договір про функціонування ЄС, а також договори про приєднання, що визначають правові межі, у

яких інститути спільноти здійснюють європейську політику. Вони встановлюють конституційну основу для життя ЄС, яка потім конкретизується в інтересах Європейського Союзу шляхом законодавчих та адміністративних дій союзних інститутів. Ці договори містять основні положення, які визначають межі здійснення політики європейськими інститутами, порядок розподілу повноважень між Європейським Союзом і державами-членами. Самі ж установчі договори, не втрачаючи своєї міжнародно-правової природи, за змістом набувають рис конституційно-правових актів.

Література

1. Энтин Л.М. Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009–2017 годы / Л.М. Энтин. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.
2. Горниг Г. Право Европейского союза / Г. Горниг, О. Витвицкая. – М., 1998. – 282 с.
3. Топорнин Б.Н. Европейское право : [учебник] / Б.Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – 456 с.
4. Cruz P. Comparative Law in Changing World / P. De Cruz. – London, 1995. – 345 p.
5. Kaczorowska A. European Union law / A. Kaczorowska. – London : Routledge ; Cavendish, 2008. – 964 с.
6. Энтин Л.М. Система источников права Европейского Союза и России: анализ изменений и прогноз на перспективу / Л.М. Энтин // Право и управление. XXI век. – 2012. – № 3. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://ehd.mgimo.ru/IORManagerMgimo/file?id=1DC1D87E-81C0-ADF3-D06C-012460866F4A>.
7. Марченко М.Н. Право Европейского союза. Основы истории и теории / М.Н. Марченко, Е.М. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – 308 с.
8. Ильин Н.Ю. Основы права Европейского Союза / Н.Ю. Ильин. – М. : Норма, 2008. – 224 с.
9. Кашкин С.Ю. Право Европейского Союза : [учеб. пособие] / С.Ю. Кашкин, А.О. Четвериков, П.А. Калиниченко и др. – М. : Проспект, 2011. – 274 с.

Анотація

Михайлова О. С. Міжнародні договори як первинне джерело права Європейського Союзу. – Стаття.

У вітчизняній і зарубіжній літературі питанню джерел права Європейського Союзу приділялося досить багато уваги. Незважаючи на це, дослідження місця й ролі міжнародних договорів серед цих джерел практично не проводилось. В умовах курсу України на євроінтеграцію дослідження питання договорів, що становлять джерела первинного права, на якому засновується Європейський Союз, набуває важливого теоретичного та практичного значення. У статті викладено різні підходи до класифікації договорів, які належать до первинних джерел права Європейського Союзу. Описуються особливості й основні положення установчих і ревізійних договорів, укладених із моменту створення Європейського Союзу в 1951 році. Досліджується місце договорів приєднання в системі джерел права спільноти, їх значення для права Європейського Союзу, характерні риси та зміст. Вказуються зміни, що відбулись у складі джерел первинного права Європейського Союзу у зв'язку з прийняттям Лісабонського договору.

Ключові слова: європейське право, джерело права Європейського Союзу, первинне джерело права, установчий договір, договори приєднання.

Аннотация

Михайлова А. С. Международные договоры как источники первичного права Европейского Союза. – Статья.

В отечественной и зарубежной литературе вопросу источников права Европейского Союза уделялось достаточно много внимания. Несмотря на это, исследование места и роли международных договоров среди этих источников практически не проводилось. В условиях курса Украины на евроинтеграцию исследование вопроса договоров, составляющих источники первичного права, на котором основан Европейский Союз, приобретает важное теоретическое и практическое значение. В статье изложены различные подходы к классификации договоров, которые относятся к первичным источникам права Европейского Союза. Описываются особенности и основные положения учредительных и ревидионных договоров, заключенных с момента создания Европейского Союза в 1951 году. Исследуется место договоров присоединения в системе источников права сообщества, их значение для права Европейского Союза, характерные черты и содержание. Указываются изменения, произошедшие в составе источников первичного права Европейского Союза в связи с принятием Лиссабонского договора.

Ключевые слова: европейское право, источники права Европейского Союза, первичные источники права, учредительный договор, договоры о присоединении.

Summary

Mikhailova O. S. International treaties as sources of primary European Union law. – Article.

In the domestic and foreign literature, the question of sources of law of the European Union has been given a lot of attention. Despite this, study the role and place of international treaties practically conducted among these sources. In the context of the European integration course of Ukraine to study the issue of contracts, constitute the primary sources of law, which is based on the European Union, it becomes an important theoretical and practical significance. The article describes the different approaches to the classification of contracts which relate to the primary source of European Union law. The features and the basic provisions of statutory and audit contracts signed since the establishment of the European Union in 1951. Explores the place of contracts of adhesion in the system of sources of law community, and their importance to the European Union law, characteristics and content. They include changes in the composition of sources of primary law of the European Union in connection with the adoption of the Lisbon Treaty.

Key words: European law, sources of European Union law, primary sources of law, founding treaties, merger agreements.