

МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

На правах рукопису

ЯКОВІЮК ІВАН ВАСИЛЬОВИЧ

УДК 340.12+341.17

ПРАВОВІ ОСНОВИ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ
ТА ЇЇ ВПЛИВ НА ДЕРЖАВНО-ПРАВОВИЙ РОЗВИТОК
УКРАЇНИ

12.00.01 – теорія та історія держави і права; історія
політичних і правових учень; 12.00.11 – міжнародне право

Дисертація
на здобуття наукового ступеня
доктора юридичних наук

Науковий консультант: **Петришин Олександр Віталійович**,
доктор юридичних наук, професор,
академік НАПрН України

Харків – 2013

ЗМІСТ

ВСТУП	4
РОЗДІЛ 1. Європейська інтеграція: історико-теоретичний аналіз	15
1.1 Європейська інтеграція: історичні передумови і основні етапи розвитку	15
1.2 Теоретичні основи європейської інтеграції	34
 РОЗДІЛ 2. Правова природа інтеграційного об'єднання: еволюція підходів	 51
2.1 Теорії європейської інтеграції: загальна характеристика	51
2.1.1 «Імперська ідея» та її місце в теорії європейської інтеграції	52
2.1.2 Модель «імперського федералізму»	65
2.1.3 Конфедералізм у теорії європейської інтеграції	73
2.1.4 Теорія федералізму і її роль в розбудові об'єднаної Європи	84
2.1.5 Європейський Союз як міжнародне об'єднання держав	89
2.2 Європейський Союз як наднаціональне об'єднання	96
2.2.1 Наднаціональний вектор у розвитку ЄС	96
2.2.2 Особливості реалізації державного суверенітету в умовах європейської інтеграції	105
2.2.3 Громадянство ЄС і його співвідношення з національним громадянством	115
 РОЗДІЛ 3. Інституційний механізм ЄС	 129
3.1 Європейський Парламент: еволюція правового статусу	129
3.2 Європейська рада як правова форма співробітництва глав держав і урядів держав–членів ЄС	148
3.3 Рада ЄС: правовий статус	157
3.4 Європейська комісія: порядок формування і повноваження	171
3.5 Суд ЄС і його роль в утвердженні наднаціональності ЄС	184

3.6 Європейський центральний банк і його роль в умовах поглиблення інтеграції	199
3.7 Рахункова палата як основний інститут у системі фінансового контролю ЄС	212

РОЗДІЛ 4. Правова інтеграція в ЄС: теоретико-методологічний аналіз

225

4.1 Правова система ЄС	225
------------------------------	-----

4.2 Система джерел права ЄС: загальна характеристика	237
--	-----

4.3 Гармонізація та адаптація як інструменти правової інтеграції	251
--	-----

РОЗДІЛ 5. ЄС і Україна: особливості взаємовідносин у контексті європейської інтеграції

282

5.1 Членство в ЄС і порядок його набуття	282
--	-----

5.2 Європейський Союз і держави-члени: принципи взаємовідносин	299
--	-----

5.3 Особливості здійснення внутрішніх функцій держави в умовах членства в ЄС	324
--	-----

5.3.1 Функція охорони і захисту прав і свобод людини: еволюція підходів ЄС до її здійснення	324
---	-----

5.3.2 Економічна функція держави і роль Європейського Союзу в її реалізації	331
---	-----

5.3.3 Соціальна функція в умовах зближення соціальної політики європейських держав	345
--	-----

5.4. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин	363
---	-----

ВИСНОВКИ	379
-----------------------	------------

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ	392
---	------------

ВСТУП

Актуальність теми. З часу створення Європейських співтовариств представники різних соціальних наук, передусім юристи, політологи, соціологи, економісти, займаються розробкою широкого кола проблем, пов'язаних із з'ясуванням юридичної природи Європейського Союзу (далі – ЄС) та визначенням впливу його інституцій на державно-правовий розвиток європейських держав. Кінцевою метою вказаних досліджень, які мають не лише теоретичне, але й вагоме практичне значення, є формування теорії європейської інтеграції, яка допоможе державам і народам, що прагнуть набути членства в ЄС, зокрема Україні, краще усвідомити, яким чином членство в інтеграційному об'єднанні вплине на їх суверенітет; в якій формі інститути Союзу можуть долучитися до реалізації основних функцій держави і як це позначиться на ефективності їх здійснення; що надає громадянство ЄС в питанні забезпечення й охорони прав і свобод людини громадянам України; які практичні кроки в аспекті реформування порядку організації та здійснення влади, а також розвитку національної правової системи необхідно здійснити, щоб не лише набути членства в ЄС, але й в перспективі спільно з іншими європейськими державами розбудовувати об'єднану Європу як простір свободи, добробуту, безпеки й правосуддя. Усвідомлення вітчизняними правознавцями закономірностей виникнення та функціонування Європейського Союзу, а також принципів його взаємодії з країнами-кандидатами та державами-сусідами, до дослідження яких вони долучилися з початку 1990-х рр., потребує вивчення історичної та теоретичної спадщини європейської інтеграції.

Інтелектуальні пошуки стосовно об'єднання Європи мають давні коріння. Концептуальною розробкою ідеї об'єднання християнських монархій в Європі в Середні віки займалися П. Дюбуа, І. Подебрад, Е. Крюсе, де Сюллі. Їх розробки стали основою для проектів У. Пенна, Ш. де Сен-П'єра, І. Канта, Сен-Сімона, К. Х. Ф. Краузе, Дж. Мадзіні, К. Каттанео, В. Гюго, Дж. Гарібальді, які

на початку XX ст. були використані Л. Стурцо, А. де Гаспері, Р. Куденхове-Калергі, А. Бріаном, А. Леже для обґрунтування демократичних інтеграційних ініціатив.

Використання елементів різних моделей організації влади при конструюванні інституційного механізму ЄС обумовлює формування серед дослідників його правової природи кількох наукових шкіл. З позиції міжнародної організації ЄС розглядають М. Арах, Н. Блокер, Ж. Булої, Д. Уайєт, П. Хей, Г. Шермерс, О. Шпірман, М. В. Буроменський, А. Я. Капустін, М. М. Микієвич, В. І. Муравйов, В. М. Посельський та ін. Прихильниками ідеї федеративної природи ЄС є К. Беймі, А. Богданді, Дж. Б'юкенен, М. Бюргес, В. Делла Сала, А. Дешвуд, Дж. Зіммерман, Л. Карту, Н. Каталано, П. Кінг, С. Лейкофф, В. Остром, Д. Сіджанскі, Р. Уотс, В. А. Василенко, Ю. Є. Комлева. Конфедеративна природа ЄС обґрунтовується в працях І. А. Грицяка, Г. О. Князева, П. Ф. Мартиненка, В. Є. Чиркіна та ін. Наднаціональний характер ЄС знайшов втілення у роботах М. Л. Ентіна, О. О. Моїсєєва, А. О. Четверікова, Н. Б. Шеленкової та ін. Важливе теоретичне і практичне значення мають розробки А. М. Колодія, Л. В. Луць, О. В. Петришина, Н. В. Сюр, С. В. Шевчука, Ю. С. Шемшученка, які долучилися до розробки проблем впливу європейської інтеграції на державно-правовий розвиток України.

Європейська інтеграція як стратегічний орієнтир України має два важливі взаємообумовлені виміри: укладення Угоди про асоціацію зі створенням зони вільної торгівлі та реалізація комплексної програми внутрішніх перетворень в усіх сферах політичного, економічного та соціального життя України, модернізації її правової системи. Успішна реалізація комплексу реформ, спрямованих на забезпечення інтеграції України до ЄС, потребує наукового супроводження не лише нормотворчої, але й інтерпретаційно-правової та правозастосовної діяльності, що підвищує актуальність проведеного дослідження.

Складність проблематики певною мірою нівелює цінність лише загальнотеоретичного погляду або міжнародно-правового аналізу європейської інтеграції. Методологічний плюралізм, який має місце в розробках європейської інтеграції, сприяє більш повному і всебічному дослідженню впливу ЄС на державно-правовий розвиток європейських держав. Отже, більш продуктивним є поєднання загальнотеоретичних та міжнародно-правових підходів до дослідження побудови об'єднаної Європи, а також активне використання в юридичній сфері здобутків теорії європейської інтеграції. Саме це і є основною концептуально-методологічною особливістю виконаної роботи.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами.

Дисертація виконана відповідно до плану науково-дослідних робіт кафедр теорії держави і права та міжнародного права Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого у межах державних комплексних цільових програм «Теоретичні проблеми розвитку державотворчих процесів та правової системи України» (державна реєстрація – № 0111U000969) та «Теоретичні та практичні проблеми сучасного міжнародного права та іноземного конституційного права» (державна реєстрація – № 0111U000954), а також відповідно до плану наукових досліджень НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування НАПрН України у межах фундаментальної теми «Державно-правовий розвиток України в контексті європейської інтеграції» (державна реєстрація – № 0105U009017). Тема дисертації затверджена вченою радою Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», протокол № 4 від 21.12.2012 р.

Мета і завдання дослідження. *Метою* роботи є з'ясування правових основ європейської інтеграції, визначення основних напрямів впливу європейської інтеграції та створених в її процесі інституцій на державний механізм та правову систему держав-членів ЄС, держав-кандидатів і держав-сусідів. Для досягнення цієї мети було поставлено такі *завдання*:

- дослідити головні етапи європейської інтеграції та запропонувати її періодизацію;

- уточнити систему критеріїв, що дозволяють порівняти між собою різні міждержавні об'єднання з точки зору успішності інтеграційних процесів, зокрема в контексті утвердження наднаціональних засад;
- визначити основні підходи до юридичної природи ЄС і її головних характеристик;
- з'ясувати ознаки наднаціональної організації влади на прикладі ЄС;
- розкрити особливості реалізації суверенітету в умовах членства держави в ЄС або перебування в статусі держави-кандидата чи держави-сусіда;
- надати загальну характеристику правової системи ЄС та визначити її специфічні риси;
- розкрити правовий зміст наднаціональності в праві ЄС;
- сформулювати поняття «джерела права ЄС», розглянути основні підходи до їх класифікації;
- порівняти поняття «гармонізація законодавства» і «адаптація законодавства»;
- розкрити основні тенденції трансформації інституційного механізму ЄС та визначити їх вплив на процес як поглиблення інтеграції, так і збереження суверенітету держав-членів;
- охарактеризувати сучасні підходи стосовно визначення системи принципів організації та функціонування ЄС та практики їх застосування в механізмі взаємовідносин Євросоюзу і держав-членів;
- розкрити особливості реалізації внутрішніх функцій держави в умовах її членства у складі інтеграційного об'єднання;
- оцінити ефективність правової бази та інституційного забезпечення інтеграції України до ЄС;
- з'ясувати механізм впливу Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами на розвиток правової системи України;
- визначити порядок імплементації зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію та забезпечення ефективної координації політики інтеграції.

Об'єктом дослідження є процес європейської інтеграції, а також правові відносини, що виникають між Європейським Союзом, державами-членами та іншими державами.

Предметом дослідження є правова модель організації і здійснення влади ЄС, основні закономірності її розвитку та напрями вдосконалення, а також вплив європейської інтеграції на державно-правовий розвиток України.

Методи дослідження. Методологічну основу роботи становлять міждисциплінарний і комплексний підходи. Міждисциплінарний підхід заснований на застосуванні теоретичних розробок юриспруденції, філософії, історії, політології, економічної теорії та ін., які дозволяють максимально повно і всебічно дослідити європейську інтеграцію, виявити її вплив на державно-правовий розвиток не лише держав-членів ЄС, але й держав-кандидатів та держав-сусідів. Комплексний підхід спрямований на виявлення багатоаспектності і багатофакторності онтологічних детермінант інтеграційного процесу, сприяючи з'ясуванню зв'язків між різними структурними рівнями публічної влади в межах ЄС. Подібні підходи обумовили вибір відповідних загальнотеоретичних і спеціально-наукових методів.

Так, герменевтичний метод використовувався під час тлумачення установчих договорів і законодавства ЄС, конституцій та інших джерел національного права в аспекті уточнення повноважень інститутів Союзу, визначення вимог стосовно набуття членства в ЄС, правового регулювання питань, пов'язаних з реалізацією державного суверенітету.

Застосування системно-структурного і структурно-функціонального методів сприяло розгляду ЄС як інституційно-функціональної організації влади, розкриттю взаємозв'язків елементів інституційного механізму і правопорядку ЄС, що надають йому характер цілісності, а також для визначення ступеня складності політичної й правової системи ЄС.

Історико-правовий метод використовувався при висвітленні питання про еволюцію підходів щодо об'єднання країн Європи. Історичні аспекти

європейської інтеграції дозволяють виявити її конкретні властивості і взаємозв'язки, що притаманні відповідному етапу об'єднавчого процесу, визначити особливий тип змін в організації ЄС, які пов'язані з удосконаленням його інституційного механізму, досягненням більш високого ступеня інтеграції (від секторальної інтеграції до політичного союзу), посиленням наднаціональних засад в організації публічної влади.

Порівняльно-правовий метод застосовувався для з'ясування правової природи ЄС як інтеграційного об'єднання, виявлення тенденції щодо посилення наднаціональних засад в його інституційному механізмі.

Важливу роль у роботі відіграв також метод теоретичного моделювання: завдяки співставленню з класичними моделями організації влади – імперської, федеративної, конфедеративної – пояснюється специфіка організації влади ЄС. Формально-логічні прийоми (аналіз і синтез, індукція і дедукція, доказ і спростування, порівняння, узагальнення тощо) допомогли дослідити специфіку моделі влади ЄС, а також спрогнозувати перспективи еволюції ЄС.

Теоретичним підґрунтям роботи є наукові праці у галузі історії та теорії держави і права, науки міжнародного публічного та європейського права, політології та ін. Емпіричну базу дослідження становлять установчі договори і законодавство ЄС, конституційне законодавство держав-членів, держав-кандидатів та держав-сусідів, судова практика ЄС і держав-членів, доповіді і висновки спеціальних експертних комісій, створених інститутами ЄС, політико-правові документи, аналітичні та статистичні матеріали, довідкова література.

Наукова новизна одержаних результатів визначається тим, що дисертація є першим комплексним науковим дослідженням, в якому представлено цілісне бачення чинників і юридичних аспектів європейської інтеграції, що дозволило визначити правову природу ЄС, розкрити особливості організації й функціонування його інституційного механізму, проаналізувати вплив інтеграції на державно-правовий розвиток України. У рамках

проведеного дослідження одержані такі результати, що мають наукову новизну і виносяться на захист:

Уперше:

- обґрунтовано тезу про те, що однією з відправних точок під час пошуку оптимальної моделі організації влади в процесі європейської інтеграції є концепція «федеративної імперії», яка характеризувала напрям державно-правового розвитку Германії, Австро-Угорщини і Британії наприкінці XIX – на початку XX ст. і являє собою модель їх внутрішньої інтеграції;

- встановлено, що принципи організації інституційного механізму ЄС, які являють собою унікальний синтез концептуальних засад міжнародної організації, федеративної та конфедеративної моделей, забезпечують рівновагу між загальноєвропейськими і національними інтересами, дозволяючи державам-членам зберігати суверенітет і водночас поглиблювати інтеграцію;

- розкрито еволюцію поглядів на державний суверенітет у контексті побудови інтеграційних об'єднань, яка передбачає посідовне делегування інститутам ЄС права реалізації суверенних повноважень держав-членів, обсяг якого обумовлений завданнями відповідного етапу інтеграції;

- обґрунтовано тезу щодо корегування парадигми взаємовідносин національних урядів й інститутів ЄС на кожному етапі інтеграційного процесу;

- розкрито співвідношення комунітарних і міжурядових начал в ЄС, яке не є сталою величиною, оскільки залежить від різних об'єктивних і суб'єктивних факторів. Питання щодо збільшення або зменшення елементів наднаціональності на кожному етапі інтеграції вирішується відповідно до балансу національних і союзних інтересів, а також виходячи з потреб збереження державного суверенітету;

удосконалено наукові положення стосовно:

- визначення правової системи ЄС, під якою пропонується розуміти сформовану в результаті європейської інтеграції сукупність правових явищ, які завдяки їх взаємодії забезпечують регулювання суспільних відносин у межах ЄС;

- визначення форм європейської інтеграції. Доведено, що термін «європейська інтеграція» позначає два взаємопов'язані, проте відмінні процеси: по-перше, зміцнення співпраці держав, що за змістом не відрізняється від міжнародної співпраці в її традиційному розумінні (наприклад, у межах Ради Європи); по-друге, створення інтеграційного об'єднання (ЄС), у механізмі якого поєднані міжурядові і наднаціональні інститути, баланс повноважень між якими обумовлюється завданнями конкретного етапу інтеграції;

- конкретизації правового статусу інститутів ЄС з урахуванням основних змін у правовому регулюванні їхньої діяльності внаслідок оновлення установчих договорів;

- визначення і співставлення поняття «адаптація законодавства» як односторонньої діяльності держави-кандидата, а в окремих випадках – держав-членів, що полягає у приведенні національного законодавства у відповідність із правом ЄС, та поняття «гармонізація законодавства» як багатостороннього процесу, що полягає у виробленні правових стандартів об'єднання та наступному узгодженні з ними права держав-членів;

набули подальшого розвитку наукові положення стосовно:

- системи критеріїв, що дозволяють співставити між собою різні міждержавні об'єднання з точки зору визначення ступеня успішності інтеграційних процесів, зокрема утвердження наднаціональних засад. Такими критеріями є виокремлення регіону як консолідованого суб'єкта, що володіє правосуб'єктністю, має чіткі географічні кордони, характеризується схожістю економічних і політичних систем; наявність системи спільних цінностей як основи формування регіональної ідентичності; соціально-економічна однорідність держав-членів; наявність розвинутого права об'єднання; формування інституційного механізму з елементами наднаціональності; додержання певної послідовності етапів міждержавного зближення; здатність забезпечити синхронізацію процесів соціально-економічної та політико-правової інтеграції держав-членів; реалізація узгодженої, а в ідеалі — єдиної зовнішньої і оборонної політики;

- недоцільності розвитку міждержавних об'єднань, зокрема ЄС, на основі принципів організації і здійснення влади, що властиві національній державі або міжнародній організації. Поглиблення інтеграції закономірно обумовлює поступове посилення наднаціональних ознак, а також рух у напрямі федералізації об'єднання. Альтернативою цього процесу може стати трансформація такого об'єднання в міжурядову організацію або його дезінтеграція;

- визначення основного критерію (умови) для вступу в ЄС, під яким слід розуміти не стільки статус європейської держави (географічний критерій), скільки приналежність того чи іншого суспільства до європейської цивілізації, визнання ним фундаментальних європейських цінностей (політичний критерій);

- визначення правопорядку ЄС як результату взаємодії, з одного боку, національних правових систем і міжнародної правової системи, а з другого – конвергенції романо-германської і англо-саксонської правових сімей. Такий правопорядок передбачає формування правових стандартів, що створені на основі спільної системи цінностей і відповідно до потреб політико-правового і соціально-економічного розвитку держав-членів і ЄС в цілому;

- передумов формування правової системи ЄС. Історична спільність правових, філософських, релігійних і моральних засад правових культур країн Західної Європи обумовила єдність систем правових цінностей цих країн, внаслідок чого зближення національних правових культур в умовах інтеграції відбувається безконфліктно і поступово приводить до нівелювання існуючих відмінностей, які існують у сфері правотворчості, правозастосування та юридичної освіти;

- інструментів зближення правової системи України з правовою системою ЄС;

- порядку реалізації функцій держави в умовах її членства у складі ЄС, зокрема, на прикладах реалізації економічної і соціальної функцій в умовах фінансової кризи в ЄС.

Практичне значення результатів дисертаційного дослідження полягає в тому, що вони становлять основу для подальших наукових розробок у цій сфері, можуть бути використані як при розробці навчальної і методичної літератури, так і в законотворчій та інтерпретаційно-правовій діяльності, зокрема під час удосконалення конституційного законодавства, що регулює участь держави в діяльності інтеграційних об'єднань. Теоретичні положення дисертаційного дослідження можуть бути використані в навчальному процесі при викладенні дисциплін «Європейське право», «Порівняльне правознавство», «Теорія держави і права», «Міжнародне право» та ін.

Особистий внесок здобувача полягає в одержанні наукових результатів, що містяться в дисертації. Дисертація є самостійною роботою, усі сформульовані в ній положення й висновки обґрунтовано на підставі власних досліджень. У монографії «Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми» (за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2010) особисто дисертантом підготовлено розділ 6; у монографії «Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку» (К.: НІСД, 2010) – підрозділ 2.2; у монографії «Европейская интеграция: проблемы теории и практики» (под ред. И. В. Яковюка, А. К. Сковикова. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012) – розділи 1, 2, 4, 5; у монографії «Державний суверенітет в умовах європейської інтеграції» (за заг. ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України»; Х. : Право, 2013) – розділ 6; у монографії «Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу» (за заг. ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013) – вступ, розділи 1–5; у монографії у 5 т. «The Legal system of Ukraine: past, present, and future» (Kyiv : Edit. Office of the journal «Law of Ukraine», Kharkiv : Pravo, 2013. – Vol. 1) – підрозділ 3.4; у монографії у 5 т. «Правова доктрина України» (Х. : Право, 2013. – Т. 1 : Загальнотеоретична та історична юриспруденція / за заг. ред. О. В. Петришина) – підрозділ 3.8. У науковій доповіді «Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі» (Х. : Оберіг, 2012) – розділ 1.

Апробація результатів дисертації. Висновки і рекомендації, сформульовані в дисертаційному дослідженні, обговорювалися на засіданнях кафедр теорії держави і права та міжнародного права і державного права зарубіжних країн Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого», засіданні відділення теорії та історії держави і права НАПрН України, засіданні вченої ради НДІ державного будівництва та місцевого самоврядування. Основні результати дисертаційного дослідження були оприлюднені на 18 наукових конференціях та інших наукових форумах, зокрема на міжнародних науково-практичних конференціях і семінарах: «Проблеми державно-правового розвитку в умовах європейської інтеграції і глобалізації» (м. Харків, 16 травня 2008 р.), «Актуальные проблемы европейской интеграции и глобализации» (м. Москва, 9 червня 2008 р.), «Організаційні та правові проблеми забезпечення державного суверенітету» (м. Харків, 27 березня 2009 р.), «Правова система України: проблеми і тенденції розвитку» (м. Харків, 3 червня 2010 р.), «Проблемы государственно-правового развития Украины и России в условиях глобализации» (м. Москва, 24 червня 2011 р.), «Формування європейського правового простору: історія і сучасність» (м. Харків, 20 травня 2011 р.), «Програма «Східне партнерство» як правова платформа співпраці України і ЄС» (м. Харків, 19 квітня 2012 р.) та ін.

Публікації. Основні положення і висновки дисертації викладені в 1 одноособовій та 7 колективних монографіях, 1 науковій доповіді, 23 статтях у фахових наукових виданнях, 6 статтях у наукових періодичних виданнях інших держав та 22 інших наукових публікаціях.

РОЗДІЛ 1

ЄВРОПЕЙСЬКА ІНТЕГРАЦІЯ: ІСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧНИ АНАЛІЗ

1.1 Європейська інтеграція: історичні передумови і основні етапи розвитку

Політико-правові ідеї європейської інтеграції мають широкий діапазон і тривалу історію. Серед них теологічні концепції об'єднання європейських народів у лоні Католицької церкви, проекти відтворення Римської імперії, спроби Наполеона та Гітлера за допомогою військової сили створити імперію, в якій би розчинилися європейські народи та їхні самобутні культури, і, нарешті, численні демократичні проекти створення європейського об'єднання, що розроблялися переважно у XX столітті. Хоча згадані задуми мали на меті об'єднання європейських держав, проте прийоми, які використовувались для цього, а також сутність і соціальне призначення створюваного об'єднання були доволі відмінними. Отож у контексті дослідження змісту і напрямів сучасного інтеграційного процесу аналіз проектів, що передбачали примусове об'єднання європейських країн, втрачає сенс, оскільки саме вони стояли на перешкоді добровільному об'єднанню європейських держав.

Хоча тривалий час інтеграційні проекти залишалися переважно літературним явищем, в них, як правило, докладно розроблялися питання про цілі об'єднання, його інституційну структуру, методи здійснення влади, її повноваження. В процесі вироблення підходів до міждержавного об'єднання чітко простежувалася певна спадковість поглядів, що дозволяло відбирати і зберігати найцінніше, щоб з часом з цих розрізнених фрагментів європейці змогли реалізувати ідею про об'єднану Європу як цивілізаційну спільноту.

Первісно ідея об'єднання Європи була наповнена переважно релігійним змістом. Церква була одним з перших і найбільш послідовних ініціаторів

об'єднавчого процесу в Європі [203, с. 7–16]. Прагнучи зв'язати Імперію, яка являла собою величезний етнічний і поліконфесійний конгломерат, в єдине ціле за допомогою християнства, влада об'єктивно вимушена була надати Церкві статус державної. У Візантії не робився наголос на тому факті, що вона утворена з численних національно-культурних складових. Замість цього послідовно проводилася думка, що головною визначальною рисою є православне віросповідання. Отже, фактично правлячою нацією в Імперії виступала не конкретна нація, а певна сукупність громадян, що мала однаковий правовий статус, пов'язаний з приналежністю до християнської церкви. Така політика забезпечувала культурну ідентичність Імперії, а також її стабільність, надаючи їй величезні соціальні ресурси для опору політичним катаклізмам, регенерації при територіальних і демографічних втратах [106, с. 178].

Під тиском германських та інших варварських племен Західна частина Імперії втратила державну єдність і зберегла себе як певна культурна і політична спільнота переважно завдяки церковним зв'язкам. В умовах повного безсилля імператорської влади, єдиною інституцією, яка пов'язувала між собою різні частини Імперії та здійснювати захист населення, була Церква на чолі з папською владою в Римі. Таким чином релігійна гомогенність Західної Європи, яку оточували конфесійно чужі або навіть ворожі народи, посилювала роль католицизму як спільного знаменника європейської цивілізації.

Падіння Римської імперії не призвело до загибелі римської цивілізації. Християнство як релігія вселенського (наднаціонального) характеру не могла замкнутися в рамках однієї цивілізації. Сприймавши римську культурну спадщину, при цьому частково переробивши її, частково розвинувши і збагативши її новими надбаннями, християнство понесло її іншим народам Європи. При цьому значна роль у збереженні та розвитку політичних і правових інститутів Риму відіграли насправді варвари, для яких привабливість римської цивілізації була незаперечною [102, с. 20]. Внаслідок такого ставлення до імперської моделі організації влади, а також того, що варвари, як і римляни, належали до християнського світу впродовж IV–VIII сторіч, відбувається

поступова конвергенція римських і варварських державно-правових структур. Отож, традиції державно-правового розвитку Риму не зникли, а лише зазнали певних, інколи суттєвих змін [203, с. 20–23].

Якщо ідея імперії як політичного утворення після завоювання Риму варварами вичерпала себе, то сама ідея імперії як така продовжувала існувати, оскільки її ідеалізований образ став більш яскравим і привабливим. Церква, не маючи змоги відродити імперію, активно сприяла тим властителям, хто прагнув це зробити [419].

Загальновідомо, що одним з основних шляхів створення цивілізації є використання досягнень попередньої цивілізації. М. І. Грачев стверджує, що римська політична традиція містила в собі як у зачатку всі наступні концепції державності і верховної влади: монархічні і республіканські; демократичні, аристократичні і авторитарні; унітарні, імперські і федеративні, що використовувалися згодом у процесі державно-правового будівництва в Європі, а також засвідчила роль релігії в організації і функціонуванні держави [106, с. 168–169].

В європейській історії хранителем і транслятором надбань Римської імперії протягом багатьох поколінь була Католицька церква, яка набула наднаціонального і прагнула досягти наддержавного характеру, виступаючи цементуючим фактором європейської цивілізації. Політичні амбіції римської курії в епоху Середньовіччя щодо об'єднання європейських монархій під наднаціональною владою Папи можна пояснити її прагненням зібрати під своєю владою всі народи, що раніше створювали римську (європейську) цивілізацію, з метою попередження її остаточного занепаду.

Протягом середніх віків представники Католицької церкви розробили два типи проектів об'єднання європейських народів в її лоні [142, с. 63]. До першого типу відносяться проекти, які протиставляли християнську Європу зовнішнім ворогам-іновірцям. Серед перших проектів такого роду слід назвати трактат «Про повернення Святої землі» (1305–1307 рр.) П'єра Дюбуа, в якому була викладена ідея «християнської республіки», що нагадувала федерацію

європейських монархій, якою керував Всеєвропейський собор світських і духовних князів на чолі з французьким королем [12, с. 65], що означало відмову від ідеї всесвітньої імперії чи то світської, чи духовної [138, с. 30]. На користь створення європейської християнської «республіки» висловлювався і папа Пій II (1458–1464 pp.) [523; 138, с. 31]. Однак вказана ідея зазнала поразки, оскільки Європа, в якій релігійна мотивація досягнення загальноєвропейської єдності дедалі більше слабшала, вже зробила свій вибір на користь світської влади і національної консолідації.

У 1464 р. король Богемії Іржі Подебрад вніс на розгляд європейських монархів проект «Договору про союз і конфедерацію між королем Людовіком XI, королем Богемії Іржі і Великою Радою Венеції для протистояння туркам», який за деякими даними був розроблений радником короля А. Маріні. Відповідно до цього договору утворюваний союз мав набути федеративного характеру, зокрема передбачав скликання сейму з представників шістнадцяти королівств, який би створив Союзну раду з глав усіх держав Християнського світу на чолі Головою (передбачалося також обрання канцлера і казначея, затвердження гербу); заснування міжнародного арбітражного суду; спільного фінансового фонду (європейського банку) і з часом — перехід до єдиної валюти; загальноєвропейське регулювання ринку; взаємодопомогу під час неврожаїв, епідемій і стихійних лих; створення спільних збройних сил, мирне розв'язання конфліктів і покарання правопорушників [138, с. 33; 8]. Отже, союз проектувався як певне юридичне об'єднання, покликане забезпечити арбітражне врегулювання міждержавних суперечок і створити певні колективні гарантії безпеки. Це дало підстави В. М. Корецькому стверджувати, що проект був позбавлений ідеї наддержавної організації влади, оскільки (на відміну від ідей Дюбуа) передбачав створення союзу рівноправних держав. На жаль, ідея Іржі Подебрада (А. Маріні) зазнала провалу, проте не зникла, а розвивалася і згодом увійшла в ідейну спадщину європейських народів [254, с. 399, 404]. На думку А. І. Тевдой-Бурмулі «Договір» Іржи Подебрада був останнім проектом, орієнтованим на захист християнської Європи від зовнішньої загрози. Разом з

тим в ньому отримала відображення інша доктрина католицизму – апеляція до єдиної віри як засобу встановлення миру і стабільності в Європі [142, с. 64].

Другий тип – це християнські проекти внутрішньо європейського миру, які були засновані на тезі про необхідність об'єднання європейських християнських монархій для попередження війн в Європі. Особливістю вказаних проектів є те, що доктрина християнської Європи поступово втрачає свій теократичний компонент [142, с.66–67].

Початок колоніальних завоювань і створення європейських імперій створили якісно нові політичні умови для процесу об'єднання, який почав «глобалізуватися», оскільки інтеграція в межах Європи передбачала залучення до цього процесу територій і народів в Америці, Африці і Азії. На початку XVII ст. мала місце перша спроба поєднання ідеї європейської єдності із завданням стосовно встановлення світового порядку в економічній сфері. Так, у 1623 р. Е. Крюсе публікує трактат «Новий Кіней або Політична промова, що роз'яснює можливості і засоби встановлення загального миру і свободи торгівлі в усьому світі. Монархам і суверенним государям нашого часу», в якому він запропонував утворити міждержавну асамблею із центром у Венеції, яка б об'єднала християнські держави Європи, включаючи Московію, а також Персію, Індію, Китай, Японію і Північну Африку [267, с. 91–111]. У трактаті пролунав заклик щодо організації вільної торгівлі, сприяння розвитку землеробства, ремесел, запровадження єдиної системи мір і ваги, що мало сприяти забезпеченню миру в Європі і світі.

Ідеї гуманізму в європейській свідомості панували не довго – на зміну їм приходять ідеї «балансу сил» і «європейської рівноваги». Прямим відгуком на «Новий Кіней» став «Великий план» герцога де Сюллі (1559–1641 рр.), зміст якого полягав у встановленні європейської рівноваги, гарантуванні миру і захисту Європи від турок, Московії і татар. Згідно з цим планом мала бути створена європейська конфедерація п'ятнадцяти християнських держав, які були б приблизно рівними за територією і ресурсами з метою забезпечення європейської рівноваги. Вищим органом конфедерації мала стати Генеральна

Рада, яка складалася із сорока досвідчених державних діячів, що обиралися раз на три роки; її діяльність доповнювалася шістьма регіональними радами. Відповідно до свого правового статусу вона вважалася верховним арбітром з будь-яких суперечок. Діяльність Ради доповнювалася функціонуванням шести провінціальних рад [176, с. 21–23]. Даний План прийнято вважати одним з перших інтеграційних ініціатив федеративного спрямування, в якому ретельно розроблена ідея організації наднаціональної верховної влади, що стало розвитком наопрацювань П. Дюбуа.

Тридцятирічна війна (1618–1648 рр.), що розпочалася з релігійного зіткнення між протестантами і католиками Німеччини, поступово переросла в боротьбу проти гегемонії Габсбургів в Європі. Вестфальський мирний договір, підписаний ворогуючими сторонами по завершенню війни, відіграв вирішальну роль у подальшому розвитку європейських держав, поклавши початок новому порядку в Європі, що був заснований на концепції суверенітету.

Серед головних результатів війни слід назвати наступні:

по-перше, дві основні сили — папство і імперія зазнали поразки, внаслідок чого понад 300 дрібних германських держав отримали суверенітет, зберігаючи при цьому номінальне членство в Священній Римській імперії германської нації;

по-друге, Іспанія поступилася першістю Франції, яка перетворилася на півтора століття на регіональну сверхдержаву:

по-третє, відбулося помітне послаблення впливу церкви на життя держав Європи; папа остаточно втратив можливість зміщувати монархів з тронів, а його інтердикти перестали бути дієвими;

по-четверте, головна роль в міжнародних відносинах перейшла до суверенних держав; зовнішня політика почала обумовлюватися не релігійними, а переважно економічними, династичними і геополітичними інтересами;

по-п'яте, Вестфальська система дозволила війни, початок і ведення яких було визнано законним правом суверенних держав.

Результати Вестфальського миру негативно позначилися на процесі європейського об'єднання, загальмувавши його на тривалий час. Назавжди зникли надії, що Священна Римська імперія чи Католицька церква зможуть об'єднати всю Європу. Створення системи національних держав стало тим загальноєвропейським феноменом, який ілюстрував певний вираз європейської єдності, що проявляв себе через національну багатоманітність [549, с. 38].

Новий поштовх розвитку ідеї щодо європейського об'єднання дала епоха Просвітництва, починаючи з якої вона остаточно втрачає ідентифікацію з християнством, розвиваючись в напрямку світської концепції, наповненої ідеями свободи й цивілізації [829, с. 58]. У цей період значного поширення набувають ідеї, пов'язані з розробкою проектів забезпечення миру в Європі, реалізація яких потребувала створення загальноєвропейських інституцій. Уільям Пенн закликав до створення Європейської ліги або конфедерації за участю Московії і Туреччини з метою забезпечення миру на континенті. У. Пенн вказував на необхідність захисту свободи національних держав і водночас допускав можливість застосування сили у певних випадках (якщо одна держава не підкориться спільно прийнятому рішення, то інші вправі колективно примусити її це зробити); передбачалась також можливість прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів [375, с. 115–135].

Досить детальну розробку проекту інтеграції європейських держав можна зустріти і в «Проекті вічного миру» (1713 р.) Шарля де Сен-П'єра [439, с. 136–161]. У його проекті розглянута проблема укладання договору щодо створення європейської конфедерації з дев'ятнадцяти європейських християнських держав (Сен-П'єр наголошував, що недостатньо об'єднатися двом чи трьом нехай і самим великим і могутнім державам – необхідна конфедерація, яка б об'єднала всю Європу), її можливого складу, завдань, компетенції, механізмів прийняття рішень і розв'язання суперечок та фінансування спільних витрат [176, с. 24–26].

Ідею європейського об'єднання поділяв й І. Кант. У 1793 р. він писав, що для забезпечення миру і свободи необхідно створити державу народів, а відтак і

транснаціональні інститути, що наділені публічною владою над державами, що беруть участь у такому об'єднанні. Однак вже у 1795 р. він переглядає свою погляди і у творі «До вічного миру» висловлюється на користь створення ліги (федерації) всіх «вільних держав» з метою забезпечення загальної єдності людства шляхом мирного арбітражу суперечок і конфліктів. На його думку, якщо б певний могутній і освічений народ мав можливість утворити республіку, яка за своєю природою прагнула б вічного миру, то така республіка стала б центром федеративного об'єднання інших держав, що приєдналися б до неї, щоб відповідно до ідеї міжнародного права забезпечити таким чином свою свободу і за допомогою багатьох таких приєднань все більше і більше розширювати кордони союзу [211, с. 86, 90].

Зазначимо, що за півтора століття до початку реального об'єднання Європи І. Кант зміг передбачити три його головні особливості: по-перше, ініціатором інтеграційного процесу має бути могутня держава, яка була б функціонувала на демократичних інститутах (республіканський лад), сповідувала загальнолюдську систему цінностей (вказівка на освічений народ) і фактично задавала б напрям і визначала зміст об'єднавчого процесу; по-друге, життя в такому об'єднанні має будуватися на основі міжнародного (інтеграційного) права; по-третє, об'єднавчий процес передбачає поетапне входження до складу міждержавної федерації країн-сусідів (ідея поетапного розширення) [198, с. 4–6].

Прозорливими виявилися і погляди Ф. Вольтера, який вважав, що у випадку створення об'єднаної Європи вона являтиме собою своєрідну республіку, поділену на кілька держав з різними формами правління. У ній буде декілька конфесій, проте однакові релігійні засади, спільні принципи публічного права і політики, які невідомі в інших частинах світу [358, с. 25].

Безумовно пророцькою виглядає ідея А. де Кюстін, який шукав тісного союзу Франції з Росією, аби зміцнити становище в Європі, однак у підсумку дійшов висновку, що Франція повинна шукати підтримки у німців, чий інтереси

узгоджуються з її власними, а ще у народів, яким призначено бути супутниками цих двох великих націй [276, с. 102].

Багатим на об'єднавчі проекти виявилось XIX століття. Сен-Сімон у роботах «Про реорганізацію Європейського співтовариства» і «Про заходи проти коаліції 1815 р.», написаних спільно з О. Т'єррі, висловив ідеї щодо формування загальноєвропейського парламенту і обрання ним короля усієї Європи, що матиме регулятивну владу на континенті. Крім того, Сен-Сімон наголосив на необхідності обґрунтування певної ідеї, яка б за здатністю впливати на свідомість людей не в одній чи декількох окремо взятих державах, а в межах всього континенту була б рівноцінною або подібною до християнської віри в здатності об'єднувати народи і зв'язувати держави в рамках міждержавного об'єднання. На його думку, націоналізм як основна перешкода до європейського об'єднання, буде подолана суспільством, що засноване на виробництві, спільні економічні та ідеологічні інтереси якого будуть сильніші за іраціональне протистояння між національностями [139, с. 109]. Крім того, Він запропонував ідею запровадження прямих виборів нижньої палати європейського парламенту населенням країн Європи для забезпечення правової єдності континенту. Не менш цікавою представляється інша розробка Сен-Сімона: він розробив концепцію федерації як держави, що представляє собою союз держав, наповнюючи змістом тезу Ш. Монтеск'є про «Суспільство співтовариств» [451, с. 12].

Безумовний інтерес представляють ініціативи К. Х. Ф. Краузе, який в 1814 р. опублікував «Проект європейського союзу держав», який передбачав створення наділеного правосуб'єкністю наднаціонального Союзу, який би передбачав збереження суверенітету його членів. Союз засновувався на «нових міжнародних правах» і правових нормах, мав добровільний характер і відповідно до нього можна було увійти і з нього вийти у будь-який час. До складу вищих органів Союзу мали входити глави держав або їх представники; в Раді Союзу кожна держава мала б лише один голос і рішення приймалися б

одноголосно, для врегулювання суперечок створювався «суд народів» [263, с. 351–364].

Історики сперечаються, кому саме належить авторство ідеї Сполучених Штатів Європи — Дж. Мадзіні чи К. Каттанео. Лише достеменно відомо, що вперше офіційно цей термін використав В. Гюго 21 серпня 1849 р. на засіданні I Міжнародного конгресу миру в Парижі [89, с. 273]. Дж. Мадзіні вважається послідовним прихильником ідеї створення «великої федерації народів», в якій держави-члени підтримують одна одну і спільно використовують усі ресурси, якими вони володіють поодиночки [412]. Разом з тим слід визнати, що реалізації цієї ідеї певним чином заважала інша його формула: «Кожній нації — держава, однак не більше однієї держави для однієї нації» [357, с. 19].

На III конгресі миру в Лозані (1869 р.) поряд з назвою «Сполучені Штати Європи» почав використовуватися термін «Федерація народів Європи», що наочно демонструвало використання федералістської моделі в процесі об'єднання. Однак в цілому за двадцять років з моменту першого офіційного використання терміну федералістам Європи не вдалося наблизитися до реалізації своїх планів. На конгресі миру в Лугано (1872 р.) В. Гюго визнає, що альтернативою Європі-республіці може бути Європа-імперія [138, с. 60–61]. Таким чином опосередковано визнавалося, що об'єднання в Європі може відбутися або в насильницький спосіб, що важко охарактеризувати як інтеграцію, або в результаті прийняття політично і економічно обумовлених рішень керівництва держав. При цьому позиція громадянського суспільства і інтелектуальної еліти не має вирішального значення для цього процесу принаймні на етапі його започаткування.

Кінець XIX ст. позначився трансформацією уявлень про форму і мету європейського об'єднання. В цьому зв'язку показовою є позиція А. Леруа-Бол'є, який пропонував створити унію або асоціацію європейських держав, яка б сприяла вирішенню протиріч в процесі політики колонізації. За модель такої унії пропонувалося обрати конфедеративну модель (Германський союз до 1866 р. або Швейцарський союз до 1848 р., яка б дозволяла максимально

враховувати «національну індивідуальність» держав. А. Леруа-Бол'є був одним з перших, хто відмовився від формули «Сполучені Штати Європи» на користь конструкції «Європейський союз» [138, с. 61].

Хоча розроблені протягом XIV–XIX століть проекти європейського об'єднання не мали жодного шансу бути реалізованими свого часу через відсутність сприятливих історичних умов і відповідних рушійних сил [709, с. 6–24], вони мають певну як теоретичну, так і практичну цінність. Їх зміст засвідчує, що, по-перше, ідея договірного об'єднання європейських держав у союзню організацію уходить своїм корінням у часи середньовіччя. По-друге, такі революційні навіть для сучасного етапу інтеграційного процесу ідеї, як перетворення європейського союзу на наднаціональне утворення федеративного або конфедеративного характеру, обов'язковість рішень союзних органів для усіх держав-членів, прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів — це добре усвідомлена попередниками сучасних інтеграторів умова забезпечення життєздатності створюваного об'єднання.

Особливе місце в історії розвитку інтеграції займають демократичні проекти заснування європейського об'єднання, які вперше починають з'являтися у XIX ст., але матеріалізуються переважно у XX ст. Саме демократичні ініціативи громадських рухів у період з 1924 по 1950 р. сприяли впровадженню у свідомість європейців думки про створену на добровільних засадах єдину Європу. Цей період можна назвати передісторією європейської інтеграції, ідею якої у 1951 р. підтримали і з того часу просувають уряди європейських держав.

Матеріалізація «європейської ідеї» починається в 20-ті роки XX ст., коли набирає сили пан-європейський рух. Його популярності сприяли праці Ф. Ноймана і Р. Куденхове-Калергі, ідеї якого щодо створення єдиної армії, митного союзу, у рамках якого б функціонував третейський суд, були використані створеним у 1923 р. Пан-європейським союзом, Перший конгрес якого схвалив «Пан-європейський маніфест» [144], що передбачав конфедеративну рівність, військовий альянс, утворення митного союзу,

введення єдиної грошової одиниці, створення Європейського центрального банку, спільне використання колоній тощо. Деякі з вказаних положень були апробовані на практиці під час створення у 1922 р. на основі митного союзу Бельгійсько-Люксембургського економічного союзу [242], що стало своєрідною репетицією укладань такого роду угод у рамках Бенілюксу [135], а згодом — Європейських співтовариств.

У тридцяті роки Куденхов-Калергі виступив з новими ініціативами, запропонувавши запровадити європейський прапор і гімн, День Європи, Європейську академію, а також висунув ідею створення єдиної європейської політичної партії, проведення європейського референдуму, запровадження європейської конституції, спільної зовнішньої політики і політики безпеки. На його думку, інтеграція має здійснюватися на основі географічних і геополітичних реалій, що спирається на усвідомлене волевиявлення рівноправних народів. Успіх об'єднавчого процесу залежатиме від того, чи існуватиме фундамент спільної культури і економіки. Заслугою Р. Куденхове-Калергі слід вважати постановку питання про кордони об'єднаної Європи і умову формування європейської ідентичності. Стосовно першої проблеми він вважав, що Пан-Європа географічно обіймає півострів між СРСР, Атлантичним океаном і Середземним морем; потім Ісландію і колонії відповідних європейських держав [144, с. 113]. Ключ до розв'язання питання про кордони Пан-Європи лежить у культурно-політичній сфері, адже вона включає лише демократичні держави континентальної Європи [679, с. 97, 99, 113; 270].

Пропозиції Р. Куденхове-Калергі були детально розроблені й адаптовані до політичної кон'юнктури того часу і містили механізм управління проектом [420]. За їх втілення взялися А. Бріан і А. Леже. Міністр закордонних справ Франції А. Бріан у 1929 р. під час виступу на засіданні Асамблеї Ліги Націй висловив ідею створення в рамках даної організації і під її егідою «Європейського федерального союзу». Ця ідея була покладено А. Бріаном і А. Леже в основу «Меморандуму про організацію режиму Федерального європейського союзу», внесеного французьким урядом на розгляд Ліги Націй

(1930 р.) [138, с. 63–64]. Він містив ідеї федеративного наднаціонального органу, спільного ринку, митного союзу, вільного переміщення товарів, капіталів та громадян тощо. Хоча ідея європейського об'єднання отримала офіційне визнання як на рівні національного уряду однієї з великих держав, так і світової спільноти, він був приречений на провал, оскільки європейські уряди виявилися не готовими обмежити свій суверенітет на користь наднаціонального центру [485, с. 393].

Ідеї А. Бріана спонукали Р. Куденхове-Калергі до подальшої конкретизації своїх ідей. В 1930 р. його уточнений проект передбачав: створення федеральних органів влади (Федеральна рада (комплектується з представників держав-членів), Федеральна Асамблея (депутати висувуються національними парламентами), Федеральний суд, Федеральне казначейство); запровадження власних фінансів Союзу; європейське громадянство, що було б субсидіарним стосовно національного громадянства) [138, с. 64].

Французька ініціатива сприяла формуванню понятійного апарату інтеграційного об'єднання [138, с. 64], виокремленню цілей об'єднання і виявленню причин його поразки. По-перше, отримала підтвердження ідея І. Канта про те, що життєздатність об'єднавчого процесу залежить від його ініціювання і подальшої підтримки великими державами, які здатні перевести його з рівня теоретичних дискусій у площину конкретних кроків, «змусивши» інші держави розглядати його з позиції можливості отримання певної вигоди.

По-друге, були окреслені цілі, що здатні підштовхнути європейців до об'єднання: утворення федеративного (конфедеративного) союзу, який би міг протистояти американській економічній і радянській політичній і військовій експансії; нейтралізація Німеччини шляхом її «європеїзації» [790, с. 42].

По-третє, підтвердилося припущення І. Канта і про те, що інтеграція — це динамічний процес, який поступово втягує нові і нові держави, обумовлюючи існування певних етапів розширення.

По-четверте, до складу союзу не можуть входити держави (США та СРСР (Росія)), які за своїм політичним і/або економічним потенціалом матимуть

суттєву перевагу над європейськими «грандами» (Франція, Німеччина, Великобританія, Італія), порушуючи європейську рівновагу.

По-п'яте, успіх інтеграційного процесу і вагомість утворюваного об'єднання на світовій арені залежить від участі в ньому усіх основних європейських держав.

Протягом Другої світової війни європейська ідея уособлюється у русі Опору. А. Спінеллі на конференції Руху у липні 1944 р. закликав до створення «європейської федерації», що передбачає прийняття «писаної конституції», створення європейської правової і судової системи, парламенту й уряду, армії [790, с. 42]. На основі цих ідей було розроблено проект Декларації руху Опору, що передбачав утворення федерального союзу, якому національні уряди повинні передати суверенні права у сфері оборони і зовнішніх відносин, а також зазначалося, що «Федеративний устрій Європи має базуватися на декларації прав людини... які б гарантували вільний розвиток людської особистості та нормальну роботу демократичних інститутів» [202].

У повоєнний період просування об'єднавчих процесів забезпечили численні наднаціональні і національні, міжпартійні і партійні рухи та групи, які до раніше висунутих положень додали ідеї європейської конституції; установчих зборів, що обираються прямими виборами [536, с. 301; 498, с. 37]. Значну роль у сприйнятті об'єднавчої ідеї в цей період відіграв У. Черчилль, який під час виступу в університеті в Цюріху (1946 р.) закликав до відновлення сім'ї європейських народів у вигляді Сполучених Штатів Європи [85]. При цьому він зауважив, що основу об'єднаної Європи повинен утворити союз Франції і Німеччини, тоді як Великобританії відводилася роль своєрідного «ментора» [360, с. 762; 85], що викликало роздратування Франції, яка прагнула створення такого союзу, який би не тільки став гарантією проти СРСР, але й поставив би Францію в центр створюваної структури і дозволив б їй здійснювати контроль за Німеччиною [360, с. 716].

На I конгресі Союзу європейських федералістів в м. Монтрьо 27–30 серпня 1947 р. було визначено в якості орієнтира створення наднаціонального

економічного союзу, якому держави-члени повинні були передати частину своїх суверенних повноважень в економічній сфері [138, с. 76–78]. Зазначалося, що оскільки Європа через позицію СРСР фактично розкололася на два табори ідея створення загальноєвропейської федерації не може бути реалізована. Це, однак, не повинно заважати федералізації західної Європи, тим більше, що до цього європейців підштовхували і США [536, с. 305].

17 березня 1948 р. в Брюсселі було підписано договір про створення Західного союзу (Бельгія, Нідерланди, Люксембург, Велика Британія, Франція), метою якого було попередження відновлення німецької загрози. Хоча в основу розробленого договору було покладено концепцію, типову для традиційних міждержавних договорів, ця угода засвідчила появу нової хвилі європеїзму, свідченням чого стало використання елементів федералізму під час створення Західного союзу [360, с. 721].

Того ж року в Гаазі було проведено Конгрес Європи, який прийняв програму об'єднання Європи, викладену в «Європейському маніфесті» і «Посланні до європейців», та трансформував Міжнародний координаційний комітет за єдність Європи у Європейський рух. Через позицію Великобританії федералісти вимушені були відмовитися від плану побудови європейської федерації на користь концепції одночасної інтеграції в економічній і політичній сферах. Відповідно до рекомендацій Конгресу були створена Рада Європи. Показово, що в процесі обговорення ідеї щодо заснування Верховного Європейського Суду (у подальшому — Європейського суду з прав людини) була висунута ідея створення міждержавної інституції, яка б стояв над державами і до якої мали право звертатися як юридичні, так і фізичні особи. При цьому наголошувалося, що наднаціональний характер суду може бути досягнутий лише тоді, коли він буде позбавлений впливу з боку держав-членів [639, с. 34]. У цілому в період 1947–1954 рр. прибічники ідеї Сполучених Штатів Європи намагалися обходити питання про конкретну форму її втілення, зважаючи на проблему збереження державного суверенітету [305, с. 8–9].

Закономірності, що проявили себе напередодні офіційного започаткування інтеграції, надзвичайно важливі для розуміння як причин створення об'єднаної Європи, так і тих проблем, з якими зіткнулися його ініціатори [745, с. 225]. Однак вони створювали лише сприятливу атмосферу для початку об'єднавчого процесу, для започаткування якого необхідні були вагомі причини. Як такі причини після Другої світової війни традиційно прийнято виділяти: по-перше, усвідомлення катастрофічних наслідків двох світових війн і формування висновку про неможливість забезпечення миру і стабільності в Європі без усунення раз і назавжди можливості військового протистояння Німеччини і решти європейських країн; по-друге, істотне послаблення позицій провідних європейських держав на міжнародній арені [708, с. 31]. Отже, слід погодитися, що на відміну від фундаментальних основ європейської інтеграції, яка мала переважно соціокультурну природу, її безпосередні причини лежали виключно у політичній сфері. Однак цілі європейців не могли бути досягнуті політичними методами, які істотно дискредитували себе, а тому було цілком закономірно і для пересічних громадян зрозуміло зробити перші кроки саме в економічній сфері [195].

Як теоретична, так і фактична конструкція об'єднаної Європи складається поступово, відповідно до усвідомлення об'єктивної потреби в зміні бачення змісту і призначення як національної держави, так і створюваних інтеграційних інститутів. У офіційній історії європейської інтеграції може бути виділено кілька етапів. Перший пов'язаний із політико-правовим оформленням об'єднавчих ініціатив та галузевою інтеграцією. Початком цього процесу стало проголошення Декларації Р. Шумана (1950 р.) і підписання у 1951 р. Договору про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі [600, с. 58]. Цей та наступні установчі договори, а далі і сам процес інтеграції аж до 1970-х рр. відбивав погляди Ж. Монне і Р. Шумана, на думку яких «Європа не може бути побудована одразу, в один момент і за одним єдиним планом (*single plan*). Вона буде побудована за допомогою конкретних справ і досягнень, які покликані забезпечити передусім солідарність *de facto*» [792, с. 44]. Як перший етап

виступала економічна інтеграція, успіх якої мав стати у віддаленій перспективі прологом до політичної інтеграції.

На початку вересня 1952 р. Великобританія запропонувала використовувати секретаріат Консультативної Асамблеї Ради Європи для організації роботи Асамблеї ЄСВС. В результаті її обговорення держави-члени ЄСВС дійшли висновку, що принципово важливо проводити розподіл повноважень між органами ЄСВС і Ради Європи, не змішуючи їхні функції. Таким чином держави-учасниці ЄОВС засвідчили, що створюване об'єднання має носити наднаціональний характер, а тому воно буде співпрацювати з Радою Європою, але не може бути так чи інакше «вмонтоване» в його конструкцію.

Ідея здійснення переозброєння Німеччини спонукала Францію до прискорення процесу військової інтеграції, внаслідок чого у 1950 р. виникає ідея створення європейських наднаціональних збройних сил [138, с. 95–96], яка була оформлена у вигляді Договору про Європейське оборонне співтовариство (ДЄОС). Майже одночасно протягом 1952–1953 років почав розроблятися проект Статуту Європейського політичного співтовариства. З ДЄОС випливало, що Європейське оборонне співтовариство — це наднаціональна організація, що включає спільні інститути і спільний бюджет. Схожості з ЄОВС додавало створення аналогічних інститутів — Комісаріату (Вищого органу), Асамблеї, Ради міністрів і Суду. Однак між двома співтовариствами існували і певні змістовні відмінності. Так, якщо у ЄОВС представникам Вищого органу заборонялося підкорятися інструкціям національних урядів, а компетенція Ради міністрів обмежувалася функціями координації та ініціювання, то у Договорі ЄОС Рада міністрів перетворилася на політично домінуючий орган, а Комісаріат опинився залежним від національних урядів. Відповідно офіційно проголошений принцип наднаціональності був нівельований.

Проект Договору про Європейське політичне співтовариство був готовий в лютому 1953 р. і передбачав створення структури влади, що максимально була наближена до національної моделі. Хоча політичне співтовариство і не повинно було набути характеру федерації чи конфедерації, однак за своєю

організацією і функціями воно виглядало як потужний центр влади, який можна було порівняти з федеральними органами влади. В цьому плані слід визнати, що інституційний механізм сучасного ЄС все ще поступається ЄПС зразка 1953 р. за рівнем концентрації наднаціональної влади [600, с. 62; 138, с. 107].

Договір ЄОС не набув чинності, в наслідок чого було припинено і переговори про створення Європейського політичного співтовариства. Таким чином, спроба утворити наднаціональне співтовариство в сфері оборони і політики зазнала поразки, оскільки випереджала темпи інтеграційного процесу.

Другий етап розпочався з підписання у 1957 р. Римських договорів про створення Європейського економічного співтовариства (далі — ЄЕС) [134, с. 95–288] і про створення Європейського співтовариства з атомної енергії (далі Євроатом) [134, с. 289–390], розробка яких була ініційована Ж. Монне і П.-А. Спааком, а текст договорів підготовлений П. Юрі. Його можна назвати етапом економічного об'єднання, на якому були визначені і значною мірою реалізовані основні завдання економічної інтеграції, а також відбулося становлення інституційного механізму Європейських Співтовариств [600, С. 64–65].

Третій етап пов'язаний з підписанням у 1986 р. Єдиного європейського акта (ЄСА), який вніс ряд суттєвих змін в установчі договори. Ключовими моментами цього етапу слід визнати такі події. По-перше, за допомогою правотворчості Суду Європейських співтовариств відбувається утвердження принципів, які регулюють взаємодію європейського права з національним і міжнародним правом. По-друге, відбувається поступове поширення дії Європейського співтовариства на такі нові сфери, як соціальна політика, енергетика, охорона навколишнього середовища, науковий і технічний прогрес. По-третє, завершується формування єдиного внутрішнього ринку і прийняття рішення щодо переходу до побудови політичного і економічного та валютного союзів. По-четверте, відбулися певні зміни в інституційному механізмі Співтовариства.

Поглиблення і розширення інтеграційних процесів, яке відбулося на четвертому етапі, було обумовлено передусім високими темпами економічної

інтеграції. Практика засвідчила, що неможливо інтегрувати одну сферу суспільного життя, залишивши суміжні в компетенції національних урядів. Тривалий час відсутність волі держав-членів щодо внесення в установчі договори відповідних змін компенсувалася діяльністю Суду Співтовариств. Однак такий спосіб вирішення проблеми міг існувати як виняток, ситуація потребувала нормативного закріплення набутих інститутами повноважень. У цілому цей етап пов'язаний із прийняттям Маастрихтського, Амстердамського і Ніщцького договорів.

Початок п'ятого етапу в історії поклало урочисте проголошення 7 січня 2000 р. Хартії ЄС про основні права, що стало важливим кроком у напрямку гуманізації і демократизації інтеграційного механізму Союзу. У грудні 2001 р. на самміті в Алкені було прийнято рішення про створення Європейського конвенту, завданням якого була розробка проекту Конституції ЄС [247, с. 8–31]. Попередній проект конституційного договору було офіційно представлено 28 жовтня 2002 р. і в 2003 р. передано на розгляд Європейського Парламенту. Проект Договору про створення Конституції для Європи був затверджений 18 червня 2004 р., але через неготовність окремих держав (передусім Франції і Ірландії) поступитися ще більшою частиною суверенних повноважень процес ратифікації Конституції для Європи був припинений. Після тривалих консультацій у 21–22 червня 2007 р. було прийнято рішення про реалізацію основних положень Конституції шляхом внесення змін і доповнень в чинні установчі договори, 17–18 жовтня 2007 р. проект «Договору про реформу» ЄС був схвалений керівниками усіх держав-членів, а 13 грудня 2007 р. він був офіційно підписаний. Процес ратифікації Лісабонського договору, що змінює Договір про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського співтовариства, також зазнав проблем через позицію Ірландії, Польщі і Чехії. Завершення процедури ратифікації створило правові підстави для набуття чинності Лісабонським договором 1 грудня 2009 р.

Аналіз пройдених етапів європейської інтеграції дозволяє дійти висновків, що подальші перспективи розвитку ЄС можуть передбачати: по-

перше, коливання між сценаріями позитивної динаміки з елементами нестійкості і помірно-нестійкою динамікою з періодичним коливанням у той чи інший бік [52, с. 23]; по-друге, створення ситуації, коли в рамках сучасного ЄС буде функціонувати два взаємодіючих, але водночас відносно самостійних утворення: «великого» ЄС, який складатиметься з усіх держав-членів, і федерації держав, яка складатиметься з держав-членів, які готові будуть піти на юридичне оформлення більш тісного політичного і оборонного союзу, виглядає на сьогодні малоймовірним, але можливим у подальшому; по-третє, розтягування у часі процесу консолідації розширеного ЄС і подолання розриву між «старими» і «новими» державами-членами.

1.2 Теоретичні основи європейської інтеграції

Державна влада здійснює керівництво суспільними справами і в цьому полягає її споконвічне призначення. Здійснення функцій держави — це обов'язок державної влади, який вона виконує самостійно або до реалізації якого вона може залучати інститути громадянського суспільства або співпрацювати з цією метою з іншими державами на двосторонній або багатосторонній основі. Проте така співпраця ніколи не звільняла державну владу від особистої відповідальності перед суспільством за стан справ у державі. Потреба в активізації зусиль національних урядів у питанні співпраці з іншими державами і міжнародними організаціями, яка набула актуальності в ХХ ст., спричинила виокремлення такого основного напрямку її діяльності, як міждержавна інтеграція, під яким розуміють основний напрям діяльності держави, спрямований на запровадження, розвиток, зміцнення і удосконалення різних форм міждержавного співробітництва [226, с. 20, 455–456].

Інтеграція є одним з найбільш динамічних напрямів діяльності сучасних європейських держав, про що свідчать зміни, які відбуваються в її змісті, під впливом трансформації цілей і завдань, форм, методів, способів, засобів і результатів реалізації процесу міждержавного об'єднання [226, с. 465]. Вона

передбачає постійний пошук гнучких, але водночас переконливих і довгострокових підстав, здатних переорієнтувати відносини між колишніми суперниками чи навіть ворогами зі стану конфлікту на лояльне, а в ідеалі — партнерське ставлення. Регіональна інтеграція виступає однією з сучасних загальних тенденцій суспільного розвитку, що передбачають трансформацію державно-правових систем.

Аналізуючи моделі інтеграційних процесів у XX ст., можна дійти висновку, що виникнення в 1951 р. ЄСВС було не рядовою подією регіонального рівня у сфері міждержавного економічного співробітництва. Розпочавшись як сміливий експеримент у Західній Європі, у 80–90-ті рр. XX ст. інтеграційні ініціативи поширилися за межі Європи, започаткувавши інтеграційні «ядра» різної потужності в Південній і Латинській Америці [423; 271], Азії [683; 71] та у межах СНД [180; 199]. Поширення цієї тенденції обумовлене тим, що у другій половині XX ст. світовий економічний простір фактично поступово був «поділений» регіональними економічними організаціями. Як наслідок, держава, що не входить до складу певного інтеграційного об'єднання, приречена на роль аутсайдера, що неминуче стикається спочатку із солідарною економічною, а потім і політичною позицією декількох держав, якій важко протистояти. Зрештою інколи окремі групи країн з метою «посилення» своїх позицій проголошують створення інтеграційних організації навіть у тих випадках, коли насправді існують лише звичайні міждержавні політичні й економічні зв'язки [537, с. 5–6].

Наприкінці XX ст. проблема інтеграції як історичного, суперечливого за змістом і перспективами явища перейшла зі сфери абстрактних теоретичних конструкцій у сферу цілеспрямованої державно-правової практики, набувши актуального характеру для країн з різних регіонів світу. Нині інтеграція — це не певний набір вивірених шаблонів, засновницею яких була Західна Європа, а жива рухлива субстанція, до процесу творення якої долучилися народи всіх континентів. Внутрішня строкатість регіональних версій заважає усвідомити інтеграційні процеси як типологічно споріднені. Відтак, обговорювати

проблему міждержавної інтеграції можливо тоді, коли в певному угрупованні країн можна виділити такі умови, як природні географічні кордони, інститути регіональної безпеки, високий рівень організованого співробітництва в різних сферах суспільного життя, а також наявність спільних цінностей. При цьому регіон, що інтегрується, повинен бути консолідований суб'єктом, що володіє правосуб'єктністю і легітимністю, мати владні інститути, при цьому не обов'язково наднаціональні [618].

У сучасних умовах поняття «інтеграція», «регіональна» і «міжнародна інтеграція» стали настільки розхожими, що часто втрачають свою змістовну основу, в наслідок чого, виникає настільки широка інтерпретація проблем інтеграції, що вказане поняття інколи перестає сприйматися як категорія науки.

Термін «інтеграція» походить від латинського *integer* і означає: а) стан пов'язаності окремих диференційованих частин в ціле; б) процес відновлення цілісності, воз'єднання, взаємного зближення і утворення взаємозв'язків, який призводить до такого стану [417, с. 133]. Такий підхід до визначення даної категорії дозволяє тлумачити її зміст в широкому діапазоні. Крім того, аналіз літератури з проблем інтеграції дозволяє дійти висновку, що «інтеграція» належить до понять, яким властиво з часом змінювати зміст, демонструвати часткове або повне зміщення семантики [290, С. 27–45].

Інтеграція як економічне явище зароджується в середині XIX ст., але як процес, що остаточно сформувався, існує лише з другої половини XX ст. [256, с. 58]. У глосарій політичної науки поняття «інтеграція» запроваджується у 20–ті роки XX ст. Р. Шмедом, Х. Кельзенем та Д. Шиндлером, розробки яких спиралися на дослідження їх попередників, зокрема Е. Дюркгейма. Переносячи поняття «інтеграція» до сфери аналізу суспільних відносин, вказані автори мали на увазі об'єднання людей або навіть держав у певну соціально-політичну спільноту. Зазначимо, що в цілому тривалий час розвиток теорії інтеграції відбувався під переважаючим впливом соціологічних ідей від К.-А. Сен-Сімона і О. Конта до Г. Спенсера і Е. Дюркгейма [471, с. 5–6].

Після Другої світової війни проблематикою європейської інтеграції займалися К. Дейч, Е. Хаас, Д. Пучала, Е. Моравчик, У. Уоллес, Х. Уоллес, К. Уебб, П. Тейлор, Дж. Капоразо та інші науковці, кожен з яких зробив певний внесок у розробку понять «інтеграція» і «європейська інтеграція».

Поняття «європейська економічна інтеграція» увійшло в науковий обіг наприкінці 40-х — на початку 50-х рр. XX ст., коли це поняття до процесу формування наднаціональних економічних співтовариств в Європі застосував американський адміністратор «плану Маршалла» П. Гофман. У цей же період були здійснені перші фундаментальні дослідження з цієї проблеми, серед яких слід назвати праці Я. Тінбергена, В. Рьопке, А. Маршала, Г. Джонсона, які містили як теоретичні розробки «на майбутнє», так і аналіз інтеграційної практики Європейського економічного співтовариства [537, С. 6–7].

Починаючи з 50-х рр. XX ст. відбувається змістовне розмежування поняття «інтеграція» і термінів, які досить часто використовувалися як його синонім [600, с. 79–83]. Слід зазначити, що цей процес був непростим, оскільки тоді інтеграція в тих незавершених формах, в яких вона існувала, могла бути дослідження виключно на прикладі Європейських співтовариств [468, с. 49–51].

Особливого значення набула проблем співставлення категорій «політична» і «економічна» інтеграція. Якщо після провалу ініціативи стосовно започаткування Європейських політичного і оборонного співтовариств серед дослідників була поширена думка стосовно можливості розвитку економічної інтеграції без політичної складової [174, с. 7–8], то в середині 60-х років XX ст. політики і науковці усвідомлюють, що однієї лібералізації економічної сфери недостатньо для інтегрування європейських держав [600, с. 84]. Отже, слід погодитися з думкою, що європейська інтеграція — це, передусім, політичний процес [172, с. 88; 686, с. 129]. Приймаючи певні рішення, національні уряди і інтеграційні інститути ніколи не керуються наперед вивіреними економічними цілями, оскільки передбачити кінцевий економічний ефект здійснюваних заходів неможливо. Однак, саме цей ефект є мірилом інтеграції, більше того, значною мірою визначає успіх політичних рішень [139, с. 145]. Слід зважити

також на той факт, що в цей період регіональна інтеграція починає розглядатися як друга сходинка, на яку держави піднімаються після завершення процесу національної інтеграції через модернізацію [468, С. 48], а тому політичний аспект в інтеграції набуває принципового значення.

Теоретичні розробки М. Алле, Б. Белаша, Г. Хейлперіна, М. Бійє і Г. Крьомера були спрямовані на пошук нових форм інтеграції, зокрема, на пошук механізмів, що дозволили б регулювати інтеграційний процес, досягнути оптимального співвідношення державного регулювання і ринкових сил [61, с. 12–20]. Фактично відбулося визнання того факту, що без втручання держави, яке б виявилось у створенні наднаціональних структур, що відігравали двояку роль — з одного боку, ініціювали кроки до поглиблення інтеграції, а з другого — не допускали б надмірної концентрації влади на рівні інститутів Співтовариств, обійтися неможливо. У цьому зв'язку питання про економічний або політичний характер інтеграції переросло в питання визначення пріоритетності економічної чи політичної інтеграції [195].

Слід звертає увагу на розмежування змісту термінів «загальний» («common») і «єдиний» («single»), які характеризують певні напрямки інтеграції і досягнуті в підсумку результати. В. М. Зуєв пропонує розрізняти м'який (функціональний) варіант інтеграції, що передбачає вирішення спільних проблем переважно національними регулюючими інструментами в загальному форматі програм, тобто об'єднання національного в спільному комунітарному і структурний варіант, заснований на використанні наднаціонального алгоритму з'єднання надбудовних регулюючих інститутів, механізмів і формування єдиних економічних політик (злиття національного в наднаціональному). Якщо зона вільної торгівлі – це спільний простір, вільний від обмежень на торгівлю товарами, то проведення єдиної (наднаціональної) зовнішньоторговельної політики просуває інтеграцію на сходинку вперед до митного союзу; якщо спільний ринок передбачає «лише» скасування обмежень на переміщення факторів виробництва, то створення Єдиного (внутрішнього) ринку додатково передбачає ще й комплекс єдиних заходів, системи правил діяльності на цьому

ринку, тобто додається важлива наднаціональна складова; якщо європейська валютна система держав-членів ЕС зі спільною розрахунковою одиницею «екю» передбачала збереження національних валют, то в межах валютного союзу створюється єдина валюта; якщо економічний союз передбачає «лише» координацію макроекономічної політики, то повна економічна інтеграція не обов'язково призведе до розчинення національних економічних політик в єдиній економічній політиці, але виведе на домінуючі позиції єдину наднаціональну економічну політику; воєнно-політичний союз буде передбачати координацію національних зовнішніх політик і політик безпеки держав-членів і формування спільної політики при збереженні національних, то за умов федеративного устрою відбудеться домінування наднаціональної зовнішньої політики при можливому збереженні певних повноважень на рівні федеративних утворень. Отже, співвідношення наднаціонального єдиного, комунітарного спільного і національного компонентів визначає сходження інтеграції к більш високим її формам. У підсумку В. М. Зуєв зазначає, що може мати місце комбінація цих варіантів у різних сполучення [188].

Важливе значення в пізнанні змісту європейської інтеграції займає виокремлення її ознак, що є доволі складним завданням. Однією з причин цього є ситуація, коли термін «інтеграція» виявився настільки монополізованим Євросоюзом, що прихований у ньому сенс опинився в прямій залежності від розвитку подій в ЕС. Між тим стало звичкою сам Союз оцінювати з точки зору того, як розвивається в ньому процес інтегрування. Це породжує методологічну проблему, оскільки таке розуміння інтеграції ускладнює порівняння Європейського Союзу з будь-яким іншим міждержавним інтеграційним утворенням. Зазначимо, якщо в економічній науці це питання достатньо розроблене, то в юридичній і політологічній досить рідко зустрічаються такі розробки [678, с. 255; 698, с. 329; 807, с. 54–61; 70, с. 137–138; 423; 537, с. 102–123, 250–280] — зазвичай вони уникають питання стосовно визначення таких ознак. Ще однією особливістю цієї проблеми є те, що ті ознаки, які автори виводять з аналізу Європейського Союзу, не тільки не завжди притаманні

іншим інтеграційним утворенням [471, с. 3–4], що в цілому можна пояснити наявністю в них певної специфіки, але й не повною мірою відповідають самому Союзу. Проаналізуємо ознаки, що традиційно вказуються як такі, що властиві інтеграційному об'єднанню (на прикладі Європейського Союзу).

1. Інтеграційне об'єднання виокремлюється з решти світу і відособлюється від нього [70, с. 137]. Визнання даної ознаки на перший погляд виглядає неочевидним, необґрунтованим. Однак справа в тому, що природа інтеграції за своєю сутністю багатоаспектна, а отже, і неоднозначна. З одного боку, очевидно, що вона виступає фактором, який об'єктивно сприяє розвитку глобалізації, адже створює сприятливі умови для вільної реалізації чотирьох свобод, закономірно спричиняє посилення взаємозалежності національних економік, створення єдиного ринку в рамках регіону. З другого боку, регіональна інтеграція є своєрідним захисним механізмом від негативних наслідків тієї ж глобалізації шляхом запровадження преференціального економічного, торговельного і політичного режиму для держав-членів, який розвиває універсальні регуляторні інструменти, зокрема, режим зовнішньої торгівлі, передбачений СОТ. Головними інструментами такого відособлення виступає система цінностей (ст. 2 ДЄС), засновані на ній Копенгагенські критерії набуття членства в Союзі, право ЄС, Економічний і валютний союз, що передбачає проведення скоординованої економічної і валютної політики державами-членами ЄС, Шенгенська зона, митна і енергетична політики.

2. Наявність наднаціональних інститутів прийнято вважати ще однією з обов'язкових ознак європейської інтеграції [698, с. 329]. Це, однак, не виключає існування в інституційному механізмі міжурядових інститутів і органів. Як ті Співтовариства, що були створені (ЄОВС, Євроатом, ЄЕС), так і ті, що не були реалізовані (ЄОС, ЄПС), передбачали існування певної кількості наднаціональних за своєю правовою природою владних інститутів. Створення наднаціональних інститутів розглядається як усвідомлена потреба забезпечити ефективність Співтовариств /Союзу, дієвість рішень, прийнятих їх владними інститутами. Показовим у цьому плані є той факт, що інше інтеграційне

угруповання — МЕРКОСУР на певному етапі розвитку було вимушене вдатися до створення Постійного касаційного суду і Парламенту як перших у його інституційній системі наднаціональних органів.

Вагомість цієї ознаки для ЄС певною мірою ставиться під сумнів А. Байковим, на думку якого немає принципової відмінності між ЄС і Східно-азійським співтовариством (далі — САС), оскільки як у наднаціональному ЄС, так і у міжурядовому САС усі рішення насправді приймаються керівниками національних урядів [24, с. 6]. Вважаємо такий висновок некоректним. Не визнавати різницю між наднаціональною і міжурядовою формами інтеграції можна було б за умови, що існували конкретні приклади, коли остання форма інтеграції призвела б до наслідків, які можна було б співставити з результатами європейської інтеграції. Доки ж таких прикладів не існує, але є практика запровадження на певному етапі інтеграції окремих наднаціональних органів для підвищення функціональності міждержавних об'єднань, вважаємо цю ознаку такою, що має принциповий характер і не лише зберігає свою «історико-феноменологічну неповторність», але й «принципову унікальність».

3. Принциповою відмінністю європейської інтеграції, яка безпосередньо обумовлена попередньою ознакою, є практика делегування державами-членами інститутам ЄС права реалізації окремих суверенних прав і широкого спектру повноважень. Ця ознака логічно впливає із наднаціонального характеру Союзу і з цієї точки зору їх слід визнати взаємообумовленими. Слід зазначити, що в світі не існує іншого інтеграційного об'єднання, яке можна було б порівняти з Європейським Союзом за ступенем реалізації даної ознаки.

4. Не менш значущою характеристикою європейської інтеграції слід вважати наднаціональне за своєю природою право об'єднання, яке стало основою для формування регіональної правової системи. Право виступає одним з формально-структурних утворень, що забезпечують інтегрування різних сфер людського буття [160, с. 74–84]. Саме право виступає основою міждержавних контактів, легалізує всі аспекти прояву функції міждержавної інтеграції, містить гарантії дотримання умов (передусім забезпечення суверенітету

держав-членів; дотримання цілей інтеграції; нормативне визначення принципів, на яких вона здійснюватиметься; узгодження процедур прийняття спільних рішень і сфер їх застосування; визначення правових засобів, застосування яких сприяє розвитку інтеграційного процесу в одних сферах і перешкоджає — в других), на яких засновується інтеграційний процес. Разом з тим слід зазначити, що утворення наднаціональної за своїм характером правової системи не можна розглядати як мету інтеграційного процесу. Формування цілісної правової системи може відбутися за сприятливих умов лише в окремих випадках і на певному етапі розвитку інтеграційного процесу.

5. Інтеграція характеризується спрямованістю свого розвитку. Дослідження спрямованості розвитку євроінтеграції розкривається шляхом аналізу ряду проблем.

По-перше, проблема визначення окремих напрямів і форм розвитку, розкриття їх співвідношення, що у свою чергу передбачає розгляд питання про можливість зміни напрямів (питання не лише визначення пріоритетних напрямів інтеграції на конкретному етапі, але й можливості прояву регресивних тенденцій, наприклад, концепція «Європи вітчизн» або концепція «Європи регіонів») і форм розвитку (питання співвідношення наднаціональної і міжурядової форм співробітництва).

По-друге, проблема спрямованості розвитку потребує дослідження питань про сталість, спадковість, зворотність і незворотність, наявність заборон і обмежень, що обумовлюють відповідний напрям процесу розвитку ЄС як системи. Упорядкованість і усталена послідовність зміни якісного стану системи свідчать про сталість інтеграційного процесу. У процесі історичного розвитку інтеграції реалізується двояка сталість: а) у межах досягнутого рівня організації; б) на основі перетворення організації і механізму здійснення влади в міру переходу міждержавного об'єднання до більш високого рівня організації. З приводу зворотності і незворотності розвитку слід зазначити таке. Незворотність являє собою усталеність перетворень організації і механізму функціонування влади Союзу, появу і збереження в процесі розвитку того

нового, що сприяє накопиченню проявів наднаціональності в ЄС [125, с. 15]. Зазначену характеристику прийнято розглядати як передумову поступального характеру змін у механізмі організації й функціонування ЄС. Чим складнішою стає організація і механізм функціонування ЄС, чим більший відрізок інтеграційного розвитку він проходить, тим менш вірогідною стає можливість зворотного процесу. Незворотність інтеграційного процесу забезпечують існуючі в ЄС заборони і обмеження, що обумовлені досягнутим рівнем інтеграції і передбачають певні обмеження на можливість вибору напрямів подальшого розвитку. Так, установчі договори закріплюють, по-перше, обов'язок держав-членів здійснювати будь-які заходи, які здатні забезпечити виконання зобов'язань, що випливають з договорів або актів інститутів ЄС; по-друге, обов'язок держав-членів створювати сприятливі умови для реалізації Союзом його завдань; по-третє, заборону на будь-які дії, що здатні поставити під загрозу досягнення цілей Союзу (п. 3 ст. 40 ДЄС). Крім того, слід зважувати на те, що Євросоюз має спільне надбання (*acquis communautaire*), яке зобов'язані берегти і примножувати всі члени Союзу. Установчі договори також закріплюють обов'язок держав-членів не вдаватися до кроків, які б знизили рівень інтеграції. Даних заборон традиційно дотримувалися всі держави-члени, однак останнім часом дослідники стали помічати окремі винятки з цього правила, які не перетворилися на тенденцію, однак викликають занепокоєння. Так, фінансова криза дала підстави обговорювати можливість виходу окремих держав з єврозони і повернення до національних валют. Вочевидь реалізація цього сценарію негативно позначилась би не тільки на перспективах розвитку, але й поставила б під сумнів збереження досягнутого рівня інтеграції в економічній і валютній сферах. У свою чергу військова операція в Лівії обернулися для ЄС напливом біженців з Лівії і Тунісу, що змусило ряд членів ЄС заявити про можливість тимчасового виходу з Шенгенської зони і відновлення прикордонного і митного контролю. Реалізація цих планів підірвала б одне з найважливіших надбань Союзу, з яким пересічні європейці асоціюють досягнення інтеграційного процесу.

6. Важливою ознакою європейської інтеграції є чітке визначення цілей і відповідно послідовність здійснюваних етапів зближення політико-правових і соціально-економічних систем держав-членів. Першим послідовність етапів інтеграції визначив Б. Балясса [77]. Спираючись на його та інших авторів розробки [197, с. 79–84; 337; 125, с. 15; 294] можна стверджувати, що розвиток європейської інтеграції передбачає послідовне проходження таких етапів:

1) укладення преференціальних торговельних угод, які підписувалися між інтеграційним об'єднанням і окремими країнами або їх групами. Оскільки преференціальні угоди передбачають збереження національних митних тарифів держав, то їх укладення часто вважають не початковим, а підготовчим етапом інтеграційного процесу [337]. Такі угоди використовуються як на початковому, так і на наступних етапах економічної інтеграції;

2) створення зони вільної торгівлі (1958—1966 рр.). Цей етап передбачав скасування тарифів і кількісних обмежень на шляху руху товарів всередині Співтовариства. Водночас кожна країна зберігає автономність своєї митної політики стосовно третіх країн, а тому вправі проводити власну зовнішньо-торговельну політику;

3) запровадження митного союзу (1968—1986 рр.) ознаменувалося встановленням єдиного тарифу в торгівлі з третіми країнами і початком інтеграції у валютно-фінансовій сфері;

4) заснування спільного ринку (1987—1992 рр.) спричиняє остаточне скасування тарифних і нетарифних обмежень у взаємній торгівлі товарами і послугами, ліквідацію всіх обмежень на рух капіталу всередині ЄС, усунення національних обмежень імпорту промислових товарів з третіх країн тощо;

5) запровадження економічного і валютного союзу (з 1993 р. і по сьогодні) обумовило узгодження національної економічної, фінансової і валютної політики, запровадження європейської валюти і створення наднаціонального за своїм статусом Європейського центрального банку;

6) утворення політичного союзу (1992 р. і дотепер) передбачає визнання єдиної правосуб'єктності ЄС, удосконалення організації і механізму

функціонування інституційної системи, розширення сфери застосування процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів, реформування правових механізмів зовнішньополітичної діяльності, узгодження політики у сфері безпеки, внутрішніх справ і юстиції.

Практика економічного розвитку останніх десятиліть змушує переглянути уявлення про сутність і етапи розвитку регіональних інтеграційних об'єднань. Схема послідовності етапів інтеграційного процесу (зона вільної торгівлі → митний союз → спільний ринок → валютний союз → політична інтеграція), розроблена Б. Балассою, повною мірою на сьогодні може бути застосована виключно до Євросоюзу. Хоча у світі нараховується близько 30 інтеграційних систем, однак створення економічного і валютного союзу як мети об'єднавчого процесу проголосив і досяг тільки ЄС. Решта об'єднань зупинилися на початкових або проміжних етапах інтеграції [371, с. 10].

До ознак інтеграції А. Етзонні відносить наявність ефективного контролю за застосуванням заходів примусового характеру [698, с. 329]. Однак дана ознака не зустрічається в інших дослідженнях інтеграції, оскільки вона не властива сучасним інтеграційним об'єднанням, які позбавлені можливості самостійно здійснювати контроль і особливо примус.

Аналіз наведених ознак європейської інтеграції дозволяє висловити згоду із запропонованим Д. Корбі визначенням поняття «європейська інтеграція» як процесу, за допомогою якого окремі держави передають право реалізації своїх суверенних прав створеній і єдиній для них усіх наднаціональній інституційній структурі заради того, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів [678, с. 255].

Історія інтеграції і європейської інтеграції зокрема переконливо доводить, що вона є явищем неоднорідним і неоднозначним, оскільки допускає досить суттєві відмінності у змісті, цілях, інституційній структурі, нормативному оформленні, характері взаємовідносин тощо. Процес інтеграції в Європі має як об'єктивну, так і суб'єктивну сторони. Перша передбачає розгляд інтеграції як цілком закономірного історичного процесу, обумовленого зростанням

взаємозалежності держав унаслідок активізації фінансових потоків між країнами, розповсюдження інформації і технологій, збільшення обсягу товарів і послуг, виникнення дефіциту енергоносіїв тощо. Другий аспект — це розгляд процесу інтеграції як своєрідного геостратегічного механізму утримання і зміцнення позицій провідних європейських держав у регіоні шляхом запровадження нового регіонального економічного і правового порядку, а також розширення сфер свого впливу за рахунок країн-сусідів, що в підсумку сприяє перетворенню Європи на один з центрів сили в світі, здатний на рівних конкурувати зі США, Китаєм, Росією і Японією.

Інтеграцію не варто розглядати як односпрямований процес, оскільки за наявності певних об'єктивних і суб'єктивних факторів інтеграцію завжди може змінити дезінтеграція. Справедливість останнього твердження підтверджує сучасна фінансова криза окремих держав-членів ЄС (передусім Греція і Кіпр, а також Іспанії, Ірландії, Італії), що загрожує фінансовій кризі всього Союзу, внаслідок чого аналітики почала обговорювати різні сценарії розвитку несприятливих подій, зокрема вихід держав з зони євро та/або з Шенгенської зони. Реалізація цих сценаріїв стала б реальним кроком до дезінтеграції не лише фінансової системи ЄС, але й всього інтеграційного проекту під назвою Європейський Союз. Разом з тим загроза дезінтеграції може спонукати прибічників збереження об'єднаної Європи піти на більш сміливі інтеграційні ініціативи. Власне, використання фінансової кризи для активізації процесу інтеграції цілком вписується в логіку розвитку об'єднавчого процесу в Європі, де економічна інтеграція завжди передувала і стимулювала політичні процеси.

Для порівняння інтеграційних об'єднань з точки зору оцінки успішності втілення інтеграційних ініціатив необхідно визначити систему критеріїв. Аналіз організації і функціонування інтеграційних об'єднань, а також літератури [116; 71; 537, с. 102–123, 250–280; 66], присвяченої цій проблемі, дозволяє запропонувати таку систему критеріїв:

— інтеграція здійснюється в рамках певного чітко окресленого регіону, який утворюють території держав-членів. Такий регіон має відповідати таким

характеристикам: спільність історичної долі, властивої лише цій групі народів як носіям певної культури (матеріальної і духовної) чи навіть цивілізації; географічна єдність території; однотиповість національних економічних, політичних і соціальних систем (моделей); приналежність до одних й тих самих (у будь-якому разі не конкуруючих між собою) міжнародних регіональних організацій економічного і військово-політичного спрямування;

– формування наднаціональної за своїм характером регіональної ідентичності [752, с. 349]. Формування регіональної ідентичності розглядається з позиції усвідомлення народами, що утворюють об'єднання, наявності спільних інтересів і завдань, вирішення яких більш ефективно здійснювати разом, аніж поодиночки. Наявність такої ідентичності забезпечує лояльність громадян держав-членів відносно інтеграційних інститутів влади. Крім того, її формування дозволяє уникнути конфлікту національних ідентичностей, який зазвичай виникає тоді, коли дві чи більше національні групи претендують на одну й ту саму територію, проявом чого є військово-політичні зазіхання на спірні географічні території. Слід зазначити, що оцінити регіональну ідентичність дозволяють як показники, що характеризують власне ідентифікацію соціальної групи, так і показники, що дозволяють вимірити соціально-економічні процеси, які сприяють конструюванню регіону як відносно автономної одиниці в світовій економічній і політичній системах;

– соціально-економічна однорідність країн-учасниць об'єднання. Якщо дотримання цієї вимоги є запорукою швидких темпів формування єдиного ринку, економічного і валютного союзу, то її порушення обумовлює необхідність проведення політики, спрямованої на згладжування диспропорцій у соціально-економічному розвитку держав-членів [243, с. 3–5]. Отже, порушення даної вимоги можливе лише за умови, що економічно розвинуті країни з певних причин готові виступати «донорами» стосовно країн-аутсайдерів, щоправда немає жодних гарантій, що країни-донори в будь-якій ситуації здатні компенсувати негативні наслідки порушення вимоги однорідності соціально-економічного розвитку держав-членів;

– наявність розвинутої договірно-правової основи — права об'єднання, що забезпечує його ефективне функціонування, сприяє розширенню і поглибленню об'єднавчого процесу;

– формування інституційного механізму для керівництва інтеграційним процесом. Інститути об'єднання керуються не національними пріоритетами, а діють в інтересах об'єднання в цілому, а тому забезпечують досягнення згоди національних урядів у різних сферах співпраці значно швидше і легше, аніж це відбувається в рамках двосторонніх чи багатосторонніх перемовин. Відмінність між міждержавними об'єднаннями полягатиме, по-перше, у наявності в структурі такого механізму інститутів (органів), що матимуть наднаціональний характер, по-друге, у ступені делегування таким інститутам права реалізації окремих суверенних прав і здійснення повноважень; по-третє, у запровадженні процедури прийняття рішень одностайно чи кваліфікованою більшістю голосів; в останньому випадку — ступінь поширення цієї процедури на різні сфери правового регулювання буде виступати показником поглиблення інтеграції; по-четверте, у виборі моделі розподілу компетенції — запровадження виключної компетенції інтеграційного об'єднання свідчитиме про поглиблення інтеграції;

– здатність забезпечити на відповідних етапах синхронізацію процесів економічної і соціальної, економічної і політичної інтеграції держав-членів об'єднання з метою виходу за межі секторальної інтеграції і створення сталого і потужного геополітичного утворення;

– передбачення певної послідовності етапів міждержавного зближення: наднаціональне об'єднання на відміну від міжурядової співпраці передбачає постановку більш амбітних завдань, реалізація яких потребує послідовного проходження низки проміжних етапів. Чим далі проходить об'єднання в реалізації цих етапів, тим вищим буде рівень інтеграції;

– вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі — спільної зовнішньої і оборонної політики. Здатність об'єднання сформувати і втілити спільну зовнішню політику, а також політику у сфері безпеки і оборони засвідчує

досягнення вищого рівня політичної інтеграції, що може стати підставою для трансформації міждержавного об'єднання, наприклад, у федеративну державу.

Висновки до розділу 1

1. Ідеї європейської інтеграції мають широкий діапазон і тривалу історію. Хоча усі вони розроблялися в різні часи і часто переслідували досить відмінні цілі, проте для них властива певна спадковість, здатність сприймати раціональні пропозиції попередників і примножувати їх новими ідеями. Відтак, модель інтеграційного об'єднання, що втілювалася в Європейських співтовариствах, а згодом трансформувалася в Європейський Союз представляє собою результат синтезу різних концептуальних підходів стосовно форми створюваного об'єднання й організації влади в ньому, яка перебуває в стані розвитку, що ускладнює питання щодо визначення її правової природи.

2. Термін «європейська інтеграція» використовується для позначення взаємопов'язаних, але водночас дещо відмінних за змістом процесів: з одного боку, він передбачає зміцнення традиційної співпраці держав (Рада Європи, ОБСЄ), а з другого — пов'язаний із процесом створення ЄС, в інституційному механізмі якого поєднані наднаціональні і міжурядові інститути. Отже, інтеграція в Європі є явищем не одномірним і неоднозначним, оскільки допускає суттєві відмінності у змісті, цілях, інституційній структурі, нормативному оформленні тощо. Вибір моделі інтеграції залежить від мети об'єднання, а також ставлення держав до проблеми реалізації суверенітету.

3. Інтеграція є однією із засад і одночасно конкретним втіленням змін у державно-правовому розвитку країн, що об'єднуються. Виокремити ознаки інтеграції складно, оскільки термін «інтеграція» монополізований ЄС і прихований у ньому зміст обумовлений розвитком подій у самому Союзі. Як наслідок, ті ознаки, які виводяться з аналізу ЄС, не завжди притаманні іншим інтеграційним утворенням.

4. Порівняння міждержавних об'єднань може бути здійснено на основі системи критеріїв: здійснення інтеграції в рамках чітко окресленого регіону,

який характеризується спільністю історичної долі, географічною єдністю території, однотиповістю національних економічних і політичних систем, приналежністю до одних й тих самих регіональних організацій; формування наднаціональної регіональної ідентичності; соціально-економічна однорідність держав-членів; наявність розвинутого інтеграційного права; формування інституційного механізму з елементами наднаціональності; здатність забезпечити синхронізацію процесів соціально-економічної та політико-правової інтеграції з метою виходу за межі секторальної інтеграції і створення потужного геополітичного утворення; послідовність етапів міждержавного зближення; вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі — спільної зовнішньої і оборонної політики.

5. Євросоюз характеризується такими ознаками: ЄС виокремлюється з решти світу і відносно відособлюється від нього; інституційний механізм Союзу складається з наднаціональних і міжурядових інститутів, баланс повноважень яких обумовлюється завданнями конкретного етапу інтеграції; ЄС спирається на наднаціональне за своєю природою право, що виступає основою для формування регіональної правової системи, відмінної як від національного, так і міжнародного права; для ЄС характерні чітке визначення цілей і завдань інтеграції і відповідно певна послідовність здійснюваних етапів зближення соціально-економічних і політико-правових систем держав-членів.

6. Офіційна історія європейської інтеграції характеризується послідовним проходженням наступних етапів: 1-й етап (1950–1957 рр.) пов'язаний із започаткуванням об'єднавчого процесу та визначенням основних напрямів інтеграції; на 2-му етапі (1957–1986 рр.) відбулося оформлення інституційного механізму об'єднання, визначення та реалізація основних завдань економічної інтеграції; 3-тій етап (1986 – 1992 рр.) символізує завершення побудови єдиного внутрішнього ринку і початок побудови економічного, валютного і політичного союзів; на 4-му (1992–1999 рр.) етапі відбулося становлення Євросоюзу; 5-тий етап (з 2000 р.) позначився «конституціоналізацією» ЄС і його адаптацією до вимог подальшого поглиблення й розширення інтеграції.

РОЗДІЛ 2

ПРАВОВА ПРИРОДА ІНТЕГРАЦІЙНОГО ОБ'ЄДНАННЯ: ЕВОЛЮЦІЯ ПІДХОДІВ

2.1 Теорія європейської інтеграції: загальна характеристика

Європейський Союз — це якісно нове інтеграційне об'єднання. Учасникам об'єднавчого процесу вдалося виробити принципи, які забезпечують рівновагу між загальними і національними інтересами і створити на їх основі унікальний механізм здійснення влади, пояснити який, спираючись на відомі форми організації влади, неможливо. Хоча історія інтеграції налічує неповних сімдесят років і усі події, з нею пов'язані, розгортаються на очах її дослідників, важко відшукати ще одне державно-правове явище, з приводу якого б існувала така кількість взаємовиключних оцінок.

Європейські співтовариства з самого початку становили значний інтерес для науковців, однак доки вони виступали певною мірою продовженням і логічним завершенням тих геополітичних тенденцій, які виникли до їх заснування, дискусії з приводу їх правової природи не відрізнялися особливою гостротою. Однак наприкінці 80-х рр. процес європейського об'єднання набув форсованого характеру, поширюючись не лише на економічну, але й на інші, зокрема політичну, сфери, внаслідок чого його конструкція стає менш зрозумілою і в той же час більш схильною до централізації, його ідентичність стає більш розпливчастою, а кінцева мета — невизначеною. З приводу правової природи ЄС існують різні точки зору. Спеціалісти з міжнародного права здебільшого стоять на позиції, згідно з якою ЄС слід віднести до певних різновидів міжнародних міждержавних організацій. Багато авторів характеризують ЄС як наднаціональну організацію або своєрідне федеративне утворення. Досить популярним як у зарубіжній, так і вітчизняній науці є порівняння Євросоюзу з конфедерацією або з організацією *sui generis*. Останнім

часом Союз починають розглядати також з позиції використання імперських принципів організації та здійснення влади.

2.1.1 «Імперська ідея» та її місце в теорії європейської інтеграції

Протягом останнього часу виокремився ще один підхід, відповідно до якого ЄС починають розглядати як демократичну імперію [835; 671; 761; 490; 5; 106; 220; 313]. Так, голова Комісії Ж. М. Баррозу зазначає, що ЄС — це не Сполучені Штати Європи, а унікальне історичне утворення, яке формувалося за принципом імперії, однак з цією формою державного устрою його ріднить лише масштаб, тоді як в іншому між ними існують суттєві відмінності [28]. Колишній прем'єр-міністр Бельгії Гі Верхофстадт констатує: світова спільнота вступає в нову епоху, коли проблеми, що постають перед нею, будуть вирішуватися дюжиною реальних або потенційних регіональних імперій, більш-менш рівномірно розподілених по земній кулі [80]. Д. Золо відзначає, що відродження поняття «імперія» слід розглядати як одну з ознак глибинної трансформації сучасного міжнародного порядку, про що свідчить передача частини влади суверенних держав і відповідно її зосередження в руках інтеграційних утворень військового, політичного, економічного або комунікативного характеру [838]. Цікаву характеристику ЄС дає Ю. С. Аваков, який характеризує Союз як глобальний імперський проект, який полягає в політико-правовому об'єднанні колишніх імперських держав. При цьому вони використовують імперську стратегію особливого роду: Союз намагається інтегрувати успішні імперські технології сучасного періоду (технологію федералізму американського зразка з технологією союзу суверенних держав за радянським зразком без відмови від технологій держав-націй і романо-германського суверенітету) [5, С. 10]. Вказані, а також багато інших порівнянь такого роду дають підстави стверджувати, що підхід, який передбачає аналіз Євросоюзу крізь призму імперської моделі організації влади, становить

особливий інтерес, оскільки в юридичній науці він не розроблений [600, с. 150–153].

Перш ніж проаналізувати досвід використання імперського досвіду при конструюванні владної моделі ЄС, слід зробити певні застереження. По-перше, під час дослідження необхідно враховувати, що хоч яку б кількість ознак імперії було вказано, завжди існуватимуть певні історичні винятки чи незбіг при аналізі тієї чи іншої імперії. По-друге, обговорюючи питання про можливість використання принципів організації імперської влади в процесі розбудови об'єднаної Європи, слід виходити з того, що таке порівняння припустимо проводити, починаючи з 70-х років XX ст., коли в організації і функціонуванні Союзу почали використовуватися імперські підходи [361, с. 10–120]; крім того, ЄС коректно порівнювати лише з традиційними імперіями. По-третє, Європейський Союз, як і Росія, не може в результаті своєї еволюції перетворитися на національну державу нехай і з префіксом «супер». Для нього оптимальною формою існування є імперська модель, адаптована під вимоги сьогодення. В цьому зв'язку окремі науковці пропонують ввести поняття «посткласична імперія» [690; 124; 365], під якою пропонують розуміти державу, політика якої спрямована на глобальне утвердження і розповсюдження певного економічного порядку в якості об'єктивно необхідного і найбільш прогресивного, причому даний економічний порядок породжує політичне панування вказаної держави над іншими державами. Легітимація влади в таких імперіях не має трансцендентного характеру і далека від елементів особистого абсолютизму. Вона не може за своєю сутністю і через існуючий стан речей в світі використовувати для обґрунтування своєї влади над світом ані релігійну, ані правову санкцію [124, с. 13–16].

Аналіз літератури, присвяченої розробці проблематики Європейського Союзу — як наднаціональної організації влади і імперії — як особливої форми політико-територіального устрою, дає підстави сформулювати певні висновки щодо використання ЄС таких властивостей імперії.

1. Визначальною рисою імперії як ідеального типу є наявність у ній надпотужного — як в інституційному, так і в ціннісному відношенні — макросоціального центру, що втілений в імперських політичних інститутах, утворює з територіальної й етнічної точки зору відносно автономну одиницю зі своїм особливим статусом, яка є гегемоном або домінує у ній під час реалізації своїх інтересів [231, с. 255]. Поняття «центр» у випадку з ЄС використовується в двох взаємообумовлених аспектах. По-перше, це універсальна центральна ціннісна система Союзу, яка включає критично важливі для її існування і ідентифікації елементи [247, с. 172–173]. По-друге, це інституційна система, безпосередньо легітимована центральною ціннісною системою, що забезпечують трансляцію її змісту адресатам. Оскільки Євросоюз — це не імперія, а наднаціональне об'єднання, що лише використовує її принципи і технології, то під таким «центром» слід розуміти не домінуючу етнічну групу, а певну групу держав-членів, так зване «ядро» ЄС [600, с. 157–158], яке на всіх етапах інтеграції домінує в ЄС, визначаючи напрями його розвитку, вирішуючи питання стосовно часу і міри поглиблення інтеграції, контролюючи ключові посади в інституційному механізмі і приймаючи остаточне рішення стосовно надання членства в організації.

Імперська модель спирається на «стрижньовий народ», який несе основний тягар з обслуговування імперської інфраструктури і отримує за це основні преференції. Вважається, що чисельність стрижньового народу має бути не менше 50 % від населення імперії, аби забезпечити єдність держави. В Євросоюзі в ролі стрижньового народу тривалий час виступав франко-німецький блок. Однак, інтеграційний процес постійно розвивався і в середині 90-х років її населення складало вже біля 374 млн. чоловік, з яких лише 140 млн. мешкали у Франції і Німеччині. З умови, що позицію цих країн традиційно підтримували країни Бенілюксу та Італія, і зважаючи на те, що вони виступали донорами об'єднання, цього було достатньо, аби Франція і Німеччина забезпечували єдність ЄС. Проблеми розпочалися після включення до складу ЄС країн Східної Європи, внаслідок чого чисельність його населення зросла до

500 млн. чоловік, з яких населення Франції і Німеччини складає лише 28 %. В цих умовах імперська модель як основа розвитку об'єднаної Європи не може ефективно функціонувати з опорою на тандем Франції і Німеччини, підтриманий іншими країнами-засновницями. Тому, Париж і Берлін вимушені погодитися на входження до складу «ядра» не лише Великобританії, Італії та Іспанії, але й представниці країн Східної Європи – Польщі.

2. Якщо базовим інтегратором у національній державі виступає нація, то в імперії — Ідея (Міф [520, с. 27, 31–35]) про її місію [600, с. 159]. У формуванні міфу Римської імперії, який з певною корекцією використовується до сьогодні, великого значення набуло прийняття християнства. Європа не лише поступово виробила духовну самоідентифікацію *Respublica Cristiana*, але й протиставила її всім позбавленим Христової благодаті народам [618, с. 6]. Міф втілюється в системі цінностей віри (релігії) або ідеології [106, С. 172–173; 76], а також в особливому соціокультурному комплексі імперської свідомості. Він сприяє виокремленню в складі політичної і правової культури суспільства того комплексу культурних, релігійних, психологічних та інших передумов — державну парадигму, тобто неявно функціонуючу модель, відповідно до якої відбувається відтворення державно-правових структур [218, с. 9–10]. Той факт, що державна парадигма, яку можна розглядати як своєрідний генетичний код державно-правової системи, характеризується високим ступенем інерційності, певним чином пояснює тяжіння окремих старих держав–членів ЄС, що в минулому були імперіями, до використання в масштабах ЄС імперських принципів і технологій, адаптованих до умов міждержавного об'єднання [301, с. 66; 494, с. 489]. Перефразуючи слова Р. Арона, можна констатувати, що європейські держави об'єдналися у Союз заради розширення земель і багатства, за перемогу соціальної ідеї (ідеї свободи, верховенства права і непорушності основних прав і свобод людини), універсальну правоту якої Союз проголошує, одночасно сповіщаючи про власну місію. При цьому реалізація такої місії має не лише раціональний характер (отримання певного блага або задоволення інтересу) — однією з цілей її реалізації є слава, яка полягає у визнанні іншими

народами твоєї переваги [361, с. 38]. Урахування цього моменту пояснює той факт, що Євросоюз, як і імперія, часто витрачає на реалізацію своїх месіанських устрімлень непропорційно більше коштів, аніж отримані матеріальні здобутки.

Ідея про місію об'єднаної Європи не нова: наслідком втрати контролю з боку Католицької церкви над світською владою стала лише заміна релігійного характеру міфу на політичний. К. Флад зазначає, що на відміну від сакрального політичний міф являє собою політично марковану розповідь, яка несе в собі відбиток прийнятих припущень, цінностей, завдань, що прийняті за основу певною ідеологією чи системою споріднених ідеологій і тим самим містить явний чи прихований заклик зайняти певну ідеологічну позицію [520, с. 40–41].

Якщо імперське завдання чітко не формулюється, то передбачається, що під ним розуміється розширення імперії. Справедливість цього висновку підтверджується ситуацією з ЄС. Позбавлений чітко вираженої верховної влади, Союз не може поставити і розв'язати іншого змістовного завдання, окрім розширення. Настанова на територіальне розширення, що одного разу виникла завдяки приєднанню до Співтовариств Великобританії, Ірландії та Данії, привела до утворення стабільного стереотипу. Однак стратегія постійного розширення, зазначає О. Григор'єв, породжує серйозні внутрішні проблеми. Подальше просування кордонів ЄС на схід і південь може спровокувавши нову хвилю «національних відроджень» у самій Західній Європі. Разом з тим, якщо Євросоюз припинить розширюватися і при цьому не буде проголошене нове змістовне завдання, він буде приречений у кращому випадку на розпад на держави, що його утворили, а за несприятливих обставин розпадеться на численні нестійкі постімперські утворення [108].

3. Від національної держави імперія відрізняється територією: принципова безмежність є особливістю імперії, на противагу державі, однією з ознак якої є принцип територіальності. Імперія не може вести себе нейтрально стосовно держав, що входять до сфери її впливу. Головний акцент у політиці розширення вона робить на принципі включення і поглинання сусідніх народів (мета цієї політики полягає в інтеграції багатьох етнокультурних груп у велике

політичне співтовариство, у межах якого за їх членами визнається право зберігати свою специфічну ідентичність), оскільки добровільне прийняття соціально-морального ідеалу, на якому вона будується, свідчить про виправданість претензій імперії на всесвітній характер; принцип завоювання і експлуатації як такий не відкидається, але набуває другорядного значення.

Про наявність у ЄС даної ознаки свідчить таке. Союз поширює свою владу на величезну територію, яка хоча і складається з території держав-членів, однак внутрішні кордони між якими відповідно до Шенгенських угод є прозорими. При цьому, прагнучи забезпечити систему просторової всезагальності своєї влади над усім «цивілізованим світом» (формально обмеженою територією географічного регіону), він не може чітко обмежити просторові межі інтеграційного процесу і зон свого потенційного впливу, внаслідок чого не визначені остаточні легітимні кордони розширення.

Радикально універсалістський характер ціннісної системи ЄС обумовлює подолання звичайних бар'єрів територіальної експансії й отримання союзним простором якості безмежності. Провідні країни Західної Європи, зокрема Німеччина та Франція, на сучасному етапі не можуть дозволити собі реалізацію згаданої політики через звинувачення в імперіалізмі, тому вона здійснюється в рамках ЄС, що легітимізує її зміст, начебто позбавляючи експансіоністської сутності, та надаючи додаткових можливостей: позиція, що висловлена від імені всього Союзу, додає їй більше ваги, довіри, переконливості і фінансових можливостей [397].

Все ж у чому полягає головний сенс політики розширення? Могутність [750, с. 13, 16–17] — ось головна мета ЄС, який прагне конкурувати на рівних з іншими «імперськими» системами (США, Китай, Росія). М. Дефарж справедливо зазначає, що головна передумова могутності — це територія, а отже — населення, природні копалини, фінансові ресурси, можливість здійснювати зовнішньоекономічну експансію через торгівлю і інвестиції тощо [750, с. 14]. Таким чином політика розширення Союзом реалізується не як самоціль — вона передусім спрямована на те, щоб, отримуючи нові ринки

збуту [120, с. 13]. Нові держави—члени ЄС (передусім країни ЦСЄ) — це «свіжа кров», що породила змагальний федералізм, який прискорює розвиток європейської економіки в цілому. При цьому важко не помітити, що в ЄС, як і в імперії [218, с. 67–68], досить чітко простежується протиріччя: з одного боку, «ядро» Союзу де-факто здійснює «експлуатацію» нових держав-членів, яка полягає в недопущенні їх самостійного розвитку понад певної межі (певна відмінність у розвитку повинна залишатися — тільки за цієї умови «ядро» Союзу може зберігати статус «перших серед рівних», реалізуючи політику забезпечення своїх національних інтересів у вигляді загальноєвропейської політики), а з другого — він докладає зусиль для їх прогресивного розвитку (якщо б таке прагнення не мало місця, то важко було б розраховувати на добровільний вступ до об'єднання нових членів) заради того, щоб вони виступали економічним резервом розвитку інтеграційного об'єднання.

Для стабільного існування внутрішньо напруженої системи необхідний захист від нестабільності на її кордонах. Політика територіального розширення ЄС за допомогою механізму адаптації краї-кандидатів до стандартів Союзу перетворилася на універсальний засіб вирішення цієї проблеми. Разом з тим висловлювання окремих очільників Союзу [101] щодо прийняття в члени об'єднання дає підстави обговорювати імовірність сценарію, коли Європа буде умовно поділена на центральну (Європейський Союз) і «периферійні Європи», які його оточують і виконують роль буфера, скажімо, між ЄС і Росією як двома квазіімперіями. Отже, з часом може виникнути ситуація, коли навколо ЄС утвориться певна зона (фактично буферна) з держав, які будуть тісно прив'язані до Союзу, але при цьому опиняться в ролі не рівноправного суб'єкта формування спільної політики, а об'єкта, якому відводитиметься роль виконавця правил, прийнятих в Європейському Союзі.

4. Важливою ознакою імперії є влада і особливості володарювання [108]. На відміну від імперської обмеження влади інститутів ЄС чітко формалізоване і таке ж жорстке: влада Союзу не суверенна — його інститути наділяються нею національними урядами. Щоправда факт погодження держав-членів на обрання

Європейського Парламенту безпосередньо населенням ЄС вказує на можливість легітимації наднаціональної влади безпосередньо народами об'єднаної Європи. У ЄС, як і в імперії, діє загальне правило: у межах чітко експліцитного і прийнятого національними урядами (елітами) союзного завдання інститути ЄС можуть робити не лише те, що їм прямо дозволено установчими договорами, але й за мовчазної згоди держав-членів розширювати свої повноваження за допомогою Суду ЄС, використовуючи для здійснення управління широкий спектр інструментів. Якщо вони застосовують їх з метою, яка не випливає з такого завдання, то незалежно від аргументації це буде сприйнято державами-членами як зловживання (чи навіть узурпація) владою.

Управління в ЄС здійснюється через прагматизацію ідеального союзного завдання, монополія на тлумачення якого належить Європейській раді, яка може його змінювати, не ставлячи під сумнів саму ідею інтеграції [145, с. 179]. Оскільки союзне завдання має ідеальний характер (як таке завдання традиційно розглядається розширення ЄС або просування загальноєвропейських цінностей), то його виконання не передбачає обговорення, однак потребує прагматизації (визначення того, хто і що повинен робити, як його дії будуть оцінюватися). При цьому не менш важливого значення набуває формування і підтримка образу союзної влади як такої, що цю ідею ефективно реалізує, що легітимізує її як в очах держав-членів, так і народів об'єднаної Європи.

Союзна влада не може ставити перед собою завдання, що випливають з потреб внутрішнього життя населення держав-членів хоча б тому, що в неї немає інструментів, за допомогою яких ці потреби вона могла б виявити і структурувати відповідно до їх пріоритетів. Утім, саме населення ЄС нічого подібного і не вимагає від неї. Зворотною стороною відносин влади — населення в ЄС є те, що населення Союзу за власним почином ніколи не буде посягати на наднаціональну владу, стосовно організації і функціонування якої у нього доволі примарні уявлення. Якщо громадян ЄС щось не влаштовує, то вони шукають і знаходять винних серед національних урядів, які, на їх думку, здійснюють безпосередню владу, а отже, і несуть відповідальність за стан справ

у суспільстві. Відповідно населення здійснює тиск на національні уряди і якщо такий тиск виявиться доволі потужним, то в цьому випадку вже національні уряди за своєю ініціативою можуть піднімати питання про необхідність удосконалення організації наднаціональної влади і підвищення її ефективності. Саме така ситуація спостерігається нині у зв'язку з фінансовою кризою [68], яка спонукала держави-члени вдатися до обговорення можливості подальшого підвищення відповідальності урядів за порушення ними покладених на них установчими договорами обов'язків; запровадження «економічного уряду ЄС»; позбавлення держави, що порушує граничні норми бюджетного дефіциту, права голосу в Раді та блокування для них союзних субвенцій; обов'язкове проведення експертизи національних бюджетів ЄЦБ та інших ініціатив тощо. У випадку реалізації цих вимог можна бути говорити про отримання Союзом вагомих важелів політичного контролю над державами-членами.

У питанні організації влади в ЄС залежність наднаціонального рівня влади від національного простежується більш чітко, ніж в імперії, а тому управління, здійснюване ЄС, полягає передусім у забезпеченні лояльності з боку національних урядів і якщо не управління ними, то принаймні недопущення з їх сторони проведення антиінтеграційної політики.

Поступова еволюція інституційної системи, посилення наднаціональних начал в організації і здійсненні влади є прямим наслідком поширення і поглиблення інтеграції. Централізація влади в ЄС здійснюється повільно, але невпинно. Справжнім проривом виглядає обрання Європейського Парламенту безпосередньо населенням держав-членів і наближення його повноважень до повноважень національних парламентів; запровадження посади Президента ЄС (голови Європейської ради) [361, с. 125] і верховного представника Союзу із зовнішньої політики і безпеки; застосування процедури прийняття рішень кваліфікованою більшістю голосів тощо. Крім того, слід вказати на практику послідовного делегування інститутам ЄС права реалізації багатьох ключових повноважень держав-членів [597]. Все це повільно, але невпинно зміцнює позиції наднаціональних інститутів в ЄС.

Характеризуючи специфіку володарювання в ЄС, слід вказати на таку особливість. Європейський Союз реалізує концепцію могутності, що передбачає, по-перше, формування могутності ЄС, побудоване на взаємозалежності держав-членів, що дозволяє акумулювати значний потенціал, який робить Союз конкурентоспроможним на світовій арені [626, с. 43, 50], по-друге, прагнення і здатність контролювати правила гри не в усіх, а лише в деяких ключових сферах, що відрізняє її від Римської імперії або сучасних США, і, по-третє, використання не «жорсткої» сили, а такої властивості як «м'яка» могутність, що виникає в зв'язку із привабливістю [350; 119] і дозволяє йому вибудовувати ситуацію таким чином, щоб інші країни робили свій свідомий вибір або визначали свої інтереси відповідно до інтересів Союзу.

5. Важливою ознакою як імперії, так і Євросоюзу є проведення політики універсалізму. Основною загрозою європейській стабільності і глобальній конкурентоспроможності є політична і соціально-економічна неоднорідність і розвиток націоналізму як політичної ідеології. Рішення про формування у громадян своїх країн відчуття загальноєвропейської ідентичності, що базується на відчутті ними своєї приналежності до єдиного європейського дому, було прийняте на саміті у Фонтенбло (1984 р.). Утвердження такої ідентичності є необхідною умовою забезпечення політичної єдності ЄС, запорукою успіху інтеграції. Слід визнати, що така ідентичність не впливає ані з історії, ані з інтеграції. У цих умовах універсалізм був необхідною умовою виходу за межі національної свідомості, застарілих національних конфліктів, якими пронизана європейська історія. Створення нової ідентичності не вступило в конфлікт з національними ідентичностями, оскільки не було прагнення замінити останні на «пост-національний космополітизм». Європейська ідентичність формувалася як позанаціональна, така, що заснована на цінностях правової держави і громадянського суспільства, що не означає, що процес її формування відбувається легко [72; 9]. Невтішна тенденція у сфері формування європейської ідентичності спонукала до її корекції: на сьогодні мова йде про

формування у громадян ЄС відчуття «подвійної» ідентичності, що поєднує в собі відчуття приналежності і до своєї країни, і до Європи в цілому.

Пошук інструментів уніфікації, яка проводиться в умовах проголошеної політики збереження національної різноманітності, змушує Союз і національні уряди шукати прийнятні для сучасного стану інтеграції засоби. Якщо в імперії такими інструментами виступали армія, освіта, уніфіковане право, гармонізований спосіб життя, тоді як ефективність використання з цією метою релігії, грошей, політичних церемоній, почесних відзнак ставилася під сумнів [732, с. 640–641], то в ЄС засобами уніфікації виступає право, єдина валюта, союзне громадянство, європейські символи (прапор, гімн, девіз), юридична освіта, а від використання з цією метою релігії, мови, армії Союз ухиляється.

Залежно від сфери суспільного життя політика універсалізму має різний прояв: гармонізація, координація діяльності, узгодження тощо. При цьому головним інструментом уніфікації виступає право ЄС, якому надано властивості прямої дії й верховенства над національним правом держав-членів. Враховуючи роль права в побудові об'єднаної Європи, окремі автори навіть характеризують ЄС як «нормативну» імперію [215].

Не менш важливе місце у формуванні європейської ідентичності відведено політиці уніфікації у фінансовій сфері. Сьогодні пророчим виглядає висловлювання Ж. Монне: «Європа буде створена валютою або ж ніколи не буде створена» [600, с. 179]. К. В. Кемаєв, в свою чергу зазначає, що ЄС застосовує в якості інструментарію в боротьбі за відродження домінуючої ролі Європи на світовій арені саме валютно-фінансову складову. Після появи спільної валюти доля інтеграції стала значною мірою залежати від успіху «проекту євро», який використовується як фактора фінансово-політичного тиску, внутрішньої консолідації, формування сприятливого оточення, культурної експансії на зовні і – за рахунок вище зазначеного – конструювання загальноєвропейської ідентичності, що відроджує забуті імперські амбіції [224, с. 4–5].

6. Важливою ознакою імперії є її здатність виконувати функцію незалежного і неупередженого арбітра, що дає змогу досягати мирного вирішення конфліктів між різними етносами, соціальними групами або територіями, забезпечує інтеграцію гетерогенного в етнокультурному, соціально-економічному, політико-правовому відношенні простору в єдиний соціальний організм. Досить поширеною є думка, що політичний режим традиційних імперій — це толерантний режим, незалежно від того, чи терпимо ставляться один до одного члени різноманітних утворень і груп, що входять до його складу [510, с. 29–30, 65–67]. Обґрунтованість цього висновку розглянемо на прикладі ЄС. Союз здатний виступати гарантом безпеки для народів, що входять до його складу, оскільки механізм функціонування ЄС побудований на принципах, які забезпечують попередження конфлікту або його розв'язання на ранніх стадіях виникнення; політична і економічна могутність Союзу є гарантією для народів, що добровільно входять до його складу, від агресії з боку інших держав; здійснення Союзом економічних і соціальних проектів загальноєвропейського масштабу сприяє зламу бар'єрів, що до виникнення ЄС заважали встановленню більш тісних контактів між європейськими народами.

С. І. Каспе зазначає, що формування імперської політичної системи відбувається тоді, коли етнічна і культурна багатоманітність стає політичною проблемою, що потребує вирішення політичними засобами, тобто вона являє собою спосіб розв'язання конфлікту, що виникає під час зіткнення універсалістських культурно мотивованих політичних орієнтацій з реальною різноманітністю і різноманітністю уявлень у конкретному політичному просторі політичних культур [218, с. 29–30]. Ч. Тіллі у свою чергу характеризує імперію як форму політичних відносин, в умовах якої центр здійснює непряме правління периферією, що досить чітко простежується і в ЄС, який не має виконавчої вертикалі влади, а тому реалізує свою політику через національні уряди. Як наслідок, він проводить політику компромісів, аби задовольняти національні еліти, мобілізуючи їх на проведення загальноєвропейських рішень і навіть таких, в яких окремі держави-члени незацікавлені [329]. Саме завдяки

такій здатності союзна влада здатна репрезентувати себе не лише як легітимну, але й як таку силу, що примирює і утихомирює [17, с. 54; 82]. У міру набуття інститутами ЄС реальних владних повноважень вони починають відігравати роль незалежного і неупередженого арбітра, що певним чином зачіпає інтереси національних урядів, які традиційно позиціонують себе як найвищого на національному рівні арбітра, гаранта прав і свобод своїх громадян. Здійснення Союзом арбітражної функції легітимізує його в очах громадян ЄС. Слід зазначити, що національні уряди певною мірою зацікавлені в діяльності Союзу як арбітра з метою розширення можливостей вирішення міждержавних суперечок завдяки існуванню такої інстанції, авторитет і неупередженість якої визнається кожною зі сторін конфлікту.

7. До суверенних прав імперії відносять питання оборони і зовнішньої політики. Загальній і глибокій уніфікації піддаються сфери культури, освіти і права; існує єдина офіційна мова. В ЄС дана ознака реалізована лише частково:

– питання загальної зовнішньої політики і політики безпеки залишаються у сфері дії міжурядового співробітництва. Положення установчих договорів, що відносяться до Спільної політики безпеки і політики у сфері оборони, не обмежують окремі аспекти політики безпеки і оборони держав-членів; ЄС і держави-члени залишаються пов'язаними положеннями Статуту ООН; держави-члени зберігають за собою право вето при прийнятті рішень, посиляючись на «життєво важливі міркування національної політики» (ст. 17 ДЄС); виключається можливість застосування принципу кваліфікованої більшості при прийнятті рішень в цій сфері; перехід до спільної політики у сфері оборони здійснюється шляхом прийняття одностайного рішення Європейською радою; компетенція Суду ЄС не поширюється на дану сферу;

– в ЄС створено правову систему. Право ЄС є складовою національного права держав-членів, що діє на принципах прямої дії і верховенства;

– питання культури і освіти віднесені до сфери, де Союз має компетенцію здійснювати діяльність, спрямовану лише на координацію або підтримку

діяльності держав-членів. Союз позбавлений можливості здійснювати гармонізацію національних норм права в зазначених сферах;

– інтеграції спрямована на поступову уніфікацію стандартів життя. Проте, вона не передбачає досягнення повної одноманітності, знищення особливостей культури народів, які утворюють Союз. Офіційними мовами ЄС визнані офіційні мови держав-членів.

Безумовно, сьогодні немає підстав стверджувати, що ЄС є імперією. Однак слід брати до уваги, що жодна імперія не створюється одномоментно і швидко. Тим більше це стосується Євросоюзу, який виникає як наддержавне утворення на договірних засадах, що передбачає збереження статусу суверенної держави за його членами. Слід, проте, погодитися, що всього за шістдесят років свого існування йому вдалося досягнути значно більше, аніж за аналогічний час будь-якій іншій державі, що реалізовувала імперський проект. Підсумовуючи викладене, слід погодитися з думкою С. І. Каспе, що успішне втілення властивостей імперії і реалізація притаманних їй функцій може поступово привести до формування дійсно соціально-політичної системи, яка попри наявність у неї індивідуальних властивостей володітиме рядом стандартних характеристик, що емпірично можна віднайти у будь-якій імперії [218, с. 61]. Очевидно, що цей висновок рівною мірою стосується і Європейського Союзу.

2.1.2 Модель «імперського федералізму»

Державно-правовий розвиток у ХХ ст. позначився проявом як дезінтеграційних (руйнація імперій, процес деколонізації, розпад соціалістичних федерацій тощо), так і інтеграційних (утворення федеративних держав, заснування інтеграційних міждержавних об'єднань) тенденцій. У цих умовах федералізм виявився тією теорією і практикою, яка дозволила певним чином примирити ці вочевидь суперечливі тенденції шляхом запровадження спільного управління для вирішення загальних завдань з одночасним збереженням самостійності суб'єктів федерації з питань, що належать

виключно до регіональних інтересів. Як наслідок, наприкінці ХХ ст. у світі існувало 24 країни, що відповідають критеріям федерації. Крім того, у другій половині ХХ ст. виникають нові форми втілення ідеї федералізму, про що свідчить створення Європейського Союзу, що містить як конфедеративні, так і федеративні елементи. Так, в літературі зазначається, що епоха глобалізації сприяє розширенню сфери застосування федеративної ідеї. Федералізація державної влади проявляється у вигляді деволюції державно-владних повноважень в унітарних державах або у створенні квазіфедеративних наднаціональних утворень, що поєднують у собі риси федерації і конфедерації [545, с. 5; 352, с. 4; 418, с. 8–9]. Вказана закономірність надала підстави А. Вінеру і Т. Діцу вважати федералізм нормативно орієнтованим «попередником» теорії інтеграції [340], а Д. Дж. Елазару висловити припущення, що ми переживаємо зміну парадигми, яка веде нас із світу національних держав у світ, де обсяг міждержавних зв'язків конституційно-федеративного характеру зростає [696].

Показово, що у другій половині ХХ ст. федералізм набуває особливої популярності в Європі, що обумовило його використання і як форми державного устрою, і як моделі інтеграційного об'єднання. Така ситуація виглядатиме дивною, якщо не брати до уваги той факт, що становлення федеративної теорії розпочалося в часи, коли основною формою держави в Європі ще була імперія.

М. В. Ільїн звертає увагу на той факт, що коли формування Об'єднаних Нідерландських провінцій і Швейцарської конфедерації відбувалося «знизу», то решта європейських федерацій формувалася або під впливом, або шляхом перетворення імперських структур. Так, два найбільш яскравих приклади федералізму (північноамериканський і німецький варіанти) мають імперське походження (показово, що Гамільтон говорив про США: «Ця держава є однією з найбільш цікавих імперій»), а в Німеччині ще епохи Священної Римської імперії германської нації, яка, на думку Г. В. Лейбніца, вже була федеративною, постійно відбувалося зіткнення федеративного і імперського начала [279].

Поняття «імперський федералізм» («федеративна імперія»), яке було запроваджено в 1853 р. Уільямом Артуром [634, с. 23; 383, с. 57], на відміну від західної політології і юриспруденції [616; 634] не належать до категорій, які сприйняті правознавцями і політологами на пострадянському просторі [514]. Сьогодні лише окремі науковці намагаються подолати старі стереотипи і в процесі дослідження державно-правового розвитку в епоху Новітнього часу враховувати й імперський досвід [115; 212; 353; 390; 428].

Хоча федеративна ідея у другій половині XIX ст. розроблялася певною мірою у багатьох європейських імперіях [634, с. 133], в данному дослідженні буде проаналізовано теорію і практику «імперського федералізму» Германської і Австро-Угорської імперій, оскільки саме в них була вироблена модель, яка певним чином могла бути використана в процесі європейської інтеграції.

На думку С. М. Бабуріна особливість устрою Австро-Угорської імперії полягала у поєднанні риси унітарної монархії і багатонаціональної федерації. Наприкінці XIX ст. з метою забезпечення внутрішньої стабільності Імперії пропонувалися проекти подальшої її федералізації: проголошення автономії для корінних національних груп з одночасним їх об'єднанням у великі родинні утворення. У разі реалізації вказаних планів на зміну дуалізму мав прийти триалізм, тобто об'єднання Австрії, Угорщини і Словаччини. Остання мала поєднати усі слов'янські народності. Ці кроки не відповідали інтересам Угорської корони, а відтак ці плани у зазначений період, а також після проголошення 16 жовтня 1918 р. Карлом I маніфесту про федералізацію імперії не були реалізовані, що призвело до її загибелі [275, с. 89–91]. Очевидно, що зазначені реформи мали чітко виражений федеративний характер і повинні були сприяти втіленню моделі імперського федералізму [200, с. 11–40]. Слід звернути увагу на те, що федералістський підхід у питанні визначення форми державного устрою Австро-Угорщини сповідували також представники соціалістичних партій (О. Бауер, К. Реннер). Причому не тільки австрійські і угорські соціал-демократичні партії, але й програми політичних партій неповноправних народів Імперії виходили з доцільності збереження її

цілісності під час проведення широких національно-державних реформ [201, с. 25–47]. Виходячи з цього, виглядають обґрунтованими висловлювання тих авторів, які з певною умовністю називають Австро-Угорську імперію предтечею Євросоюзу [268, с. 6–7].

Під час конференції, що проводилася в Інституті європейської історії (м. Москва) 25–27 серпня 2001 р., наголошувалося, що на сучасному етапі державний досвід слід черпати не з монархічних централізованих державних моделей, а з союзно-державних форм Німеччини Нового часу [191, с. 61–64]. Аналогічну думку висловлює В. І. Васильєв, який підкреслює, що Німеччина тисячу років була федералістським утворенням [75, с. 28]. Це й не дивно, оскільки ідея «імперського федералізму» в Німеччині втілювалася не в рамках вже існуючої централізованої унітарної держави, а шляхом об'єднання суверенних держав у рамках створюваних Пруссією германських союзів за допомогою примусових і договірних механізмів. Тобто вказані процеси мали частково інтеграційний характер, що робило німецький досвід корисним для вироблення концепції об'єднавчого процесу в 50-х роках XX ст. Ю. Є. Комлева наголошує на тому факті, що історія Священної Римської імперії германської нації – це важливий етап у розвитку німецької державності, без осмислення якого важко зрозуміти історію сучасної Європи: уявлення про федеративну форму Імперії [91, с. 104–106, 148], що були сформульовані в процесі переходу від середньовічного корпоративізму до сучасного федералізму, стали джерелом ідей і моделей федералізму Новітнього часу [179, с. 68–69].

Безумовно, неприпустимо ототожнювати федералістські моделі Германської імперії і Європейський Союз. Разом з тим не можна не помічати той факт, що окремі підходи, які були вироблені під час розробки теоретичної моделі германського «імперського федералізму» і втілені на практиці, певною мірою нагадують принципи організації і здійснення влади в сучасному ЄС.

Особливістю «імперської федерації» була складна ієрархічність її суб'єктів («імперських чинів»), що володіли комплексом різноманітних прав і повноважень, але при цьому не були суверенними. Верховним суверенітетом

володіла комплементарна імперська держава в цілому. Створена в 1871 р. Германська імперія являла собою національно-монархічну союзну державу, джерелом суверенітету якої виступав не народ, а 22 монархи і три вільних міста, як її суб'єкти, що з урахуванням певних уточнень дає змогу провести певну аналогію з ЄС. Германський «імперський федералізм» на означеному етапі мав специфічні ознаки порівняно з іншими федераціями, які були відомі світовій теорії конституційного розвитку, що породжувало, як і у випадку з ЄС, гарячі дискусії з приводу його правової природи. Своєрідність устрою Імперії була обумовлена, по-перше, збереженням монархії як форми правління в більшості держав-членів і, по-друге, тим, що не існувало чітко визначених меж компетенції Імперії та її членів. Імперська влада завжди могла бути розширена законодавчим шляхом і права окремих держав-членів забезпечувалися лише тим, що будь-яка поправка до Конституції могла бути відхилена, якщо проти неї в Бундесраті подано не менше 14 голосів. Все це призводило до ситуації, коли автори, що досліджували Імперію, констатували, що вона нагадує, з одного боку, союз держав, а з другого — централізовану державу [100; 173].

Розглянемо ті риси Германського імперського федералізму, які могли стати відправною точкою при конструюванні європейського інтеграційного об'єднання на початку 50-х рр. XX ст.

1. Нерівність прав суб'єктів імперської федерації (ст. 3 Конституції), що мало наслідком юридичне закріплення переваги прав Прусії над рештою суб'єктів. Це дало підстави для характеристики Германської імперії як «союзу нерівних» або «гегемоністської федерації». Певна нерівність держав-членів має місце і в ЄС, щоправда дещо іншого роду. Так, Німеччина, Франція, Велика Британія і Італія в Раді мають по 29 голосів, хоча чисельність їх населення неоднакова. Польща і Іспанія мають по 27 голосів, хоча чисельність їх населення майже вдвічі менша за німецьку. Нерівність простежується і при формуванні Європейського Парламенту. Тут незалежно від чисельності населення держава-член не може бути представлена менш ніж 6 депутатами

(схожа норма була і в Конституції Імперії), що вигідно малим країнам і більш ніж 96, що обмежує права Німеччини та інших великих держав.

Однак домінуюче положення Пруссії в імперській федерації визначалося не лише кількістю її місць у Бундесраті, але й процедурою прийняття рішень у ньому: щоб заблокувати прийняття рішення достатньо було 14 голосів (ст. 78 Конституції), внаслідок чого Пруссія завжди мала змогу не допустити прийняття не вигідних для неї рішень. Схожа ситуація має місце і в ЄС при обранні методу визначення кваліфікованої більшості голосів, яка має забезпечити контроль за прийняттям рішень провідними державами-членами і передусім з боку Франції і Німеччини.

2. Неоднаковий рівень участі держав-членів у здійсненні функцій Імперії. Так, Баварія і Вюртемберг зберігали за собою право самостійно збирати окремі податки; Баварія мала певну самостійність у питанні управління армією і залізницею, а також набула статусу постійного члена в імперському комітеті з питань армії і фортець, тоді як інші члени призначалися імператором; вона очолювала комітет із закордонних справ, постійними членами якого були лише Саксонія і Вюртемберг, а два інших члени щорічно обиралися (ст. 8 Конституції). У випадку з ЄС слід зазначити, що, наприклад, Великобританія не долучилася до інтеграційних ініціатив у соціальній і валютній сферах.

3. Особливий спосіб формування верхньої палати парламенту: члени Бундесрату не обиралися народом або парламентами суб'єктів Імперії, а призначалися урядами держав-членів. Очолював верхню палату канцлер Імперії (представник Пруссії). Європейський Союз перейняв такий порядок від Імперії і використовує його під час формування Ради, яку традиційно ототожнюють з «верхньою палатою» парламенту ЄС.

4. Фактична нерівність верхньої і нижньої палати парламенту — це ще одна ознака Імперії, яка певним чином характеризує також і співвідношення між Радою і Європейським Парламентом як верхньою і нижньою палатами парламенту ЄС.

5. Характерною особливістю Німеччини була відсутність загальноімперської адміністрації. Виконавча влада здійснювалася канцлером і підпорядкованими особисто йому статс-секретарями. В ЄС при існуванні повноцінної судової і законодавчої влади відсутня виконавча. Комісію зазвичай порівнюють з урядом, однак вважати її ним немає підстав.

6. На відміну від Германського союзу влада в імперській федерації отримала власні джерела доходів і бюджет. Імперський бюджет розглядався і затверджувався у законодавчому порядку спільно Рейхстагом і Бундестагом строком на один рік. Запровадження основних прямих податків було визнано прерогативою держав-членів, тоді як за Імперією було визнано право встановлювати лише митні збори, загальноімперські податки і акцизи на окремі товари. Закріплення права на збирання митних зборів і акцизів мало принципове значення для формування спільного економічного простору, однак коштів, які отримували від них імперський бюджет, було замало. Додатковим джерелом стали кошти від поштового і телеграфного відомств, а також матрикулярні внески окремих держав-членів, щоправда використання останніх ставило Імперію в пряму залежність від окремих держав. Отож у подальшому Імперія вимушена була піти шляхом запровадження нових податків, які б забезпечили наповнення її бюджету. І лише в 1919 р. фінансовий суверенітет земель було повністю ліквідовано [351, с. 44–45].

Схожа ситуація має місце і в Євросоюзі. Первісно прибуткова частина бюджету формувалася за рахунок внесків держав-членів. У 1970 р. Рада ухвалила рішення про формування власних ресурсів ЄЕС. Слід зазначити, що оскільки митна політика ЄС сприяє внутрішньосоюзному товарообміну і обмежує ввіз сільськогосподарської продукції, то частка традиційних власних коштів у бюджеті Союзу постійно зменшується, що робить наднаціональну владу залежною від національних урядів. Комісія неодноразово пропонувала змінити систему формування бюджету ЄС з метою запровадження нових податків, які будуть напряму надходити до бюджету ЄС. Однак саме

можливість отримання ЄС фінансової незалежності змушує національні уряди обережно ставитися до ініціатив Комісії.

7. У Германській імперії було запроваджено достатньо складний інститут подвійного підданства. С. М. Бабурін зазначає, що індивід в Імперії вважався її підданим лише у разі перебування його в підданстві однієї з держав-членів і лише мешканці імперських земель перебували у безпосередньому підданстві Імперії. Підданий будь-якої держави у складі Імперії мав право переходу всередині Імперії з одного підданства в інше, не втрачаючи при цьому підданства Імперії [23, с. 170–175]. Рівними в своїх правах були лише піддані кожної з держав-членів Германської імперії в межах усіх інших держав цієї Імперії (ст. 3 Конституції). Відповідно поняття «іноземець» застосовувалося лише до осіб, які не перебували у підданстві жодної з держав-членів Імперії. Такий підхід до визначення підданства імперської федерації і її членів, розкриття співвідношення між ними майже повністю відтворений у ЄС.

8. Конституція Імперії містила правило розмежування компетенції. Виділялися виключна компетенція Імперії, спільна або конкуруюча компетенція і компетенція держав-членів [600, с. 203]. Хоча з позиції сьогодення такий підхід вказує на федеративний характер відносин, слід зазначити, що обмеження компетенції земель давало підстави порівнювати їх з автономіями у складі унітарної держави. Аналогічний підхід до поділу компетенції існує і в Європейському Союзі (статті 2–6 ДФЄС), щоправда пропорції між компетенціями кожного виду в ЄС зовсім інші.

9. Німецька модель імперського федералізму передбачала можливість застосування примусових заходів (екзекуції) стосовно держав-членів, які не виконують свої союзні зобов'язання. Рішення про застосування таких заходів приймалося Бундесратом і реалізовувалося імператором (ст. 19 Конституції). Дане повноваження, нетипове для федерації, у модифікованому вигляді передбачено також установчими договорами ЄС. Так, Рада має право вживати заходів, зокрема санкції, стосовно держав-членів, які допускають серйозні і

усталені порушення демократичних цінностей Союзу (ст. 7 ДЄС) або мають зайвий дефіцит бюджету.

10. Для характеристики Німецького імперського федералізму суттєвого значення набуває спосіб утворення федерації. Безумовно, основним способом утворення були війни, що не суперечило на той час світовій теорії і практиці державотворення. Однак поряд з війнами значне місце в процесі створення імперської федерації посідала правова і особливо економічна інтеграція. Хоча митний союз у рамках ЄЕС був сформований лише в 1968–1970 рр., вже протягом 50–60-х рр. у наукових колах обговорювалася сама можливість співставлення Співтовариств і Германської імперії в аспекті впливу створених ними митних союзів на інтеграційні процеси, що розвивалися в їх межах [521, с. 14, 22]. Створення єдиного німецького економічного і правового простору в підсумку дозволило подолати місцевий сепаратизм і забезпечити формування загальногерманської ідентичності.

Підводячи підсумок аналізу теорії і практики «імперського федералізму», слід зазначити, що ідеї федералізму були надзвичайно популярними в другій половині XIX — на початку XX ст., оскільки розглядалися як реальна альтернатива унітарній централізованій національній державі (французька модель). Відповідно задовго до початку інтеграційного процесу федералізм розглядався як доктрина, реалізація принципів якої дозволяє узгоджувати різноманітні інтереси багатонаціональних і багатоконфесійних утворень, забезпечувати їх співіснування в рамках єдиної політико-правової і економічної системи будь-то імперія чи міждержавне об'єднання.

2.1.3 Конфедералізм у теорії європейської інтеграції

У дослідженнях європейської інтеграції досить часто зустрічаються висловлювання про визнання з певними застереженнями ЄС конфедеративним утворенням [814, с. 207; 820, с. 121; 112, с. 25; 233, с. 14–15; 278, с. 56; 303, с. 5, 8; 511, с. 52–53; 547, с. 23, 177]. Це, на думку В. І. Сала, цілком закономірно,

якщо пригадати, скільки проектів інтеграції передбачали розбудову об'єднаної Європи саме на конфедеративних засадах. Разом з тим, на його думку (як і на думку багатьох зарубіжних [104, с. 16] і вітчизняних авторів [258, с. 109; 543, с. 46–49], з позицією яких ми згодні), таке ототожнення слід визнати неприйнятним [436, с. 62]. Порівняння Євросоюзу з конфедерацією є доволі логічним, адже конфедерація служить відправною точкою для класифікації форм об'єднання суверенних держав [488, с. 17]. Переконатися в правильності чи помилковості цих суджень досить складно не лише через невизначеність правової природи Союзу, але й через невідповідність сучасним потребам нинішнього рівня наукових знань про конфедерацію [600, с. 207–208]. Відсутність нових наукових знань про конфедерацію суттєво ускладнює аналіз процесів становлення і розвитку сучасних інтеграційних міждержавних об'єднань. Зазначимо, що у цій роботі ми дотримуємося підходу, який поступово утверджується в науковій літературі [184, с. 12; 400, с. 624; 332, с. 140–144], згідно з яким конфедерація розглядатиметься як форма міждержавного об'єднання держав.

Конфедерація є достатньо давньою формою державного устрою, хоча і зустрічається в історії не часто. Певні складнощі з ідентифікацією держави як конфедерації пов'язані з тим, що до 1787 р. конфедерація розглядалася як загальноновизнана форма федерації [241, с. 57]. Під час аналізу конфедерації хоча інколи і згадуються давні приклади втілення конфедеративного устрою [159, с. 121–144; 567, с. 22–27; 314; 355, с. 68–71] або його нереалізовані проекти, проте для коректного порівняння зазвичай використовують конфедеративні утворення, що виникали, починаючи з епохи Середньовіччя. Це пов'язано з тим, що ще в працях А. Гамільтона, Дж. Медісона, В. В. Латишева, Ф. Г. Міщенко, В. Фішера, Е. Фрімена зазначається, що «федерація» і «конфедерація» як форми державного устрою виникають лише з появою так званої «сучасної держави», а тому застосовувати таку термінологію до держав, що існували значно раніше, не зовсім коректно [158, с. 205].

Першою конфедерацією в Європі стала Швейцарська Конфедерація, яка майже через 600 років, у 1848 р., змінила свій устрій на федеративний. С. Л. Авраменко зазначає, що конфедерація виявилася життєздатною лише тому, що постійно еволюціонувала в напрямі до федерації. Не менш важливим є інший висновок дослідника, який актуальний і для Євросоюзу. У Швейцарії відбулося формування принципово іншого фактору національної єдності, аніж у Німеччині чи Італії, де існувала домінуюча титульна нація, загальна культура і мова. Швейцарська держава виникає як результат політичного акту, що привів до створення не нації, а якісно нової спільноти, яку визначають як політична (державна) нація. Той факт, що створене об'єднання не розпалося, а набуло справжньої єдності, є заслугою політичної системи, що побудована на засадах федералізму, субсидіарності і використання методу «союзу в різноманітності» [7, с. 13–50].

Конфедерацією була Республіка Семи Об'єднаних Нижніх Земель, створена відповідно до Утрехтської унії в 1579 р. На думку Д. В. Чернишова, устрій Республіки являє собою синтез конфедеративних і федеративних засад [540, с. 181–182], але при домінуванні перших. Інтерес для формування наступних інтеграційних утворень становить досвід забезпечення цілісності і централізації республіки – вирішального значення в цьому процесі набувало домінантне становище Голландії в асиметричному конфедеративному союзі [441], на що фактично вказує зміна назви на Голландську республіку [540, с. 181–182].

На конфедеративних засадах був побудований і устрій Германського союзу (1815–1866 рр.): якщо у зовнішніх відносинах він становив єдине ціле, то у внутрішніх справах кожна держава вважалася суверенною. Союзна влада уособлювалася германським сеймом, до якого держави-члени делегували уповноважених осіб, що були зобов'язані діяти виключно в межах наданих їм національними урядами інструкцій. Це дозволяє визнати справжніми суб'єктами союзової влади національні уряди, тоді як сейм можна було охарактеризувати як постійно діючий міжнародний конгрес. Асиметричність

конфедерації чітко простежувалася в ступені участі держав-членів у здійсненні управління загальними справами: чим більшою і могутнішою була держава, тим більшу роль вона відігравала. У підсумку занепад Германського союзу був обумовлений нездатністю еволюціонувати у федеративному напрямі, на що вказує той факт, що союзна влада, яка фактично мала наддержавний характер, так і не змогла отримати належних повноважень і засобів, які б забезпечили її авторитет і примусили національні уряди рахуватися з собою.

Аналіз зазначених конфедеративних утворень дозволяє дійти висновку, що в компетенцію конфедерації передавалися найбільш важливі питання її функціонування, які пов'язані з реалізацією зовнішнього суверенітету. Життєздатність конфедеративного утворення напряму залежала від того, чи, по-перше, розвивалася в процесі функціонування союзу тенденція до централізації влади і якою мірою і, по-друге, наскільки ця тенденція підтримувалася державою-гегемоном, що утворювала конфедеративне «ядро». Якщо ця тенденція успішно розвивалася і підтримувалася найбільш потужними державами-членами, то закономірним результатом ставала трансформація конфедерації у федерацію (Швейцарія, США) або в імперію (Німеччина) або в унітарну державу (Нідерланди), якщо ні, то конфедерація розпадалася.

XIX – перша половина XX ст. позначилося зниженням інтересу європейських держав до конфедеративного устрою, внаслідок чого припинили своє існування раніше створені конфедерації [269, с. 117–130] і зупинилися спроби заснування нових. Зростання уваги до конфедерації у другій половині XX ст. пов'язане з успіхом європейської інтеграції. Слід погодитися, що формально порівняння Євросоюзу з конфедерацією взагалі більш коректне, аніж його співставлення з федерацією. Такий висновок ґрунтується на визнанні ЄС міждержавним утворенням. Об'єднанням виступає і конфедерація (конфедерація – це об'єднання суверенних держав з метою створити союз, що буде політично більш тісний, аніж міжнародна організація, який буде сходити до держави, проте юридично в державу не оформлений [387, с. 42]), тоді як федерація таких рис не має. Слід зазначити, що форма державного устрою, яка

застосовується до федеративної держави, і форма міждержавного об'єднання, яку доцільно застосовувати до конфедерації або такого об'єднання, як ЄС, мають ряд спільних моментів – вони розкривають внутрішню структуру відповідних утворень і взаємовідносини між їх частинами і об'єднанням у цілому, а також вказують на принципи, за якими здійснюється організація влади. Разом з тим між вказаними поняттями існує і очевидна відмінність [400, с. 624]: по-перше, форма міждержавного устрою характеризує відносини між суверенними державами-членами, тоді як форма державного устрою – відносини між суб'єктами федерації, а також між останніми і союзом у цілому; по-друге, перша визначає характер взаємодії національних урядів і наддержавних органів, тоді як друга – характер відносин між загальнофедеральними органами і вищими органами суб'єктів; по-третє, форма міждержавного устрою розкриває обсяг суверенітету держав-членів і можливість делегування ними окремих повноважень міждержавному об'єднанню, тоді як форма державного устрою вказує на те, що суверенітет належить лише державі в цілому; по-четверте, обидві форми визначають ступінь інтеграції, однак якщо перша – між декількома суверенними державами, то друга – у рамках однієї держави. У підсумку авторка робить висновок про некоректність виведення основних ознак конфедерації (те ж саме можна сказати і про Європейський Союз) з її протиставлення федерації, оскільки вони мають різну правову природу [332, с. 140–144].

У дослідженнях, присвячених створенню і функціонуванню конфедерацій, викладається доволі відмінний перелік ознак цього міждержавного об'єднання [488, С. 17; 332, С. 33–58; 387, С. 19–29, 49–50]. З цього приводу слід зазначити, що при співставленні Європейського Союзу з конфедерацією доцільно розглядати не лише основні ознаки останньої, а й проаналізувати увесь перелік її ознак.

1. Конфедерація – це не держава, а тимчасове міждержавне об'єднання, до складу якого входять суверенні держави, без згоди яких рішення союзної влади не мають сили на їх території. Кожна держава-член може вільно вийти зі

складу конфедерації. У конфедерації, навіть у випадку якщо вона має асиметричний характер, проголошується формальна рівність держав-членів.

Формально ЄС – це союз суверенних держав, проте на сьогодні держави-члени ЄС не можуть бути визнані суверенними в традиційному розумінні цього терміна, що є обов'язковим для конфедерації [436, с. 64; 588]. Крім того, на відміну від конфедерації ЄС – це не тимчасовий союз: установчі договори уклалися на «необмежений строк» (ст. 51 ДЄС) або мали «безстроковий характер» (ст. 312 ЄСпв) і лише ДЄСВС було укладено строком на п'ятдесят років. Вказівку на те, що договори діятимуть необмежений час, включено також до Лісабонських договорів (ст. 53 ДЄС та ст. 356 ДФЄС). Отже, установчі договори не передбачають можливість і відповідно не регламентують підстави припинення існування Союзу. Тривалий час установчі договори не регламентували питання припинення членства в ЄС. Ця прогалина була заповнена в Лісабонських договорах, зокрема ст. 50 ДЄС передбачає, що будь-яка держава-член відповідно до власних конституційних правил може ухвалити рішення про вихід зі складу Союзу. Процедура виходу передбачає укладення угоди, яка визначає порядок виходу зі складу ЄС і основи майбутніх взаємовідносин. Установчі договори перестають застосовуватися до такої держави з моменту набуття чинності вказаною угодою або, якщо таку угоду не було укладено, через два роки з моменту повідомлення про вихід.

2. Договірна форма утворення об'єднання. В основі конфедерації лежить міжнародно-правовий договір (угода) про узгодження і спільне здійснення чітко визначеного і обмеженого переліку завдань і функцій. Євросоюз – це також договірне об'єднання, в основу якого покладено установчі договори, які, на думку більшості дослідників, мають міжнародно-правовий характер. Разом з тим навіть прибічники міжнародно-правового характеру установчих договорів ЄС визнають, що дедалі більше вони відходять від класичного розуміння міжнародного договору [145, с. 39]. Д. Ласок і Дж. В. Брідж вважають, що специфіка договорів, які утворюють «конституцію» ЄС, полягає не стільки в тому, що на їх основі утворені наднаціональні інститути, скільки в тому, що, на

відміну від типових міжнародних договорів, держави-члени не здатні без участі інститутів ЄС забезпечити їх реалізацію [734, с. 176]. Слід вказати ще на одну особливість установчих договорів – після їхньої ратифікації вони автоматично стають складовою права держав-членів, внаслідок чого безпосередньо застосовуються як норми національного права. Тобто в цьому аспекті вони розглядаються не як міжнародні угоди, а як законодавчі акти. Таким чином, за цією ознакою Європейський Союз також відрізняється від конфедерації.

3. Конфедерація утворюється з метою координації і спільного здійснення діяльності в певних сферах суспільного життя. Предмет відання конфедерації становить чітко визначений незначний за обсягом перелік питань, щодо вирішення яких існує спільний інтерес і який може бути розширений за згоди всіх держав-членів.

На відміну від конфедерації ЄС ставить перед собою значно амбітніші цілі (ст. 3 ДЄС), перелік яких нагадує систему цілей національної держави. Як наслідок, якщо конфедерації властиве обмежене коло предметів відання, то Євросоюз має універсальну компетенцію. С. О. Бартенєв відмічає, що побудова Союзу заснована на співробітництві його членів, що здійснюється шляхом визначення спільних цілей і завдань, на основі яких виробляються загальні позиції. Специфіка цілей ЄС накладає певний відбиток на взаємовідносини національного і наднаціонального рівнів влади. Це призводить до специфічного розмежування компетенції між державами-членами і Союзом, оскільки поєднує в собі елементи механізмів розмежування компетенції між різними рівнями влади, що властиві як для федерації, так і для взаємовідносин між міжнародними організаціями і державами. Саме таке поєднання дозволяє створити новий механізм розмежування компетенції, що характеризується гнучким характером, який дозволяє знаходити оптимальний баланс між інтересами окремих держав-членів, спільними інтересами всіх держав-учасниць і інтересами самого Союзу [32, с. 4–5].

4. Наявність певної системи взаємовідносин між державами-членами, що врегульовані установчими договорами. Специфіка цих взаємовідносин полягає,

у запровадженні спеціального механізму вирішення спорів між державами-членами; у забороні війни між ними; у встановленні залежності вступу держави-члена у різні союзи і укладення договорів з іншими суб'єктами міжнародного права від згоди решти членів конфедерації.

Ця ознака в цілому реалізується і в Євросоюзі: по-перше, в Союзі запроваджено судовий порядок вирішення спорів між державами-членами (ст. 19 ДЄС, статті 259, 260 ДФЄС); по-друге, ст. 49 ДЄС передбачає, що членом ЄС може бути європейська держава, що поділяє його систему цінностей (ця вимога є однією з перешкод на шляху до членства в Союзі держав, які мають не врегульовані конфлікти з державами – членами ЄС); по-третє, відносини держав-членів з третіми країнами і міжнародними організаціями повинні будуватися відповідно до положення п. 5 ст. 3 ДЄС, в якому зазначено, що у своїх відносинах з рештою світу Союз утверджує і просуває свої цінності й інтереси, а також гл. 2 ДЄС, яка передбачає дотримання вимоги солідарності під час проведення спільної зовнішньої політики і політики безпеки і утримання від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або здатні завдати йому шкоду як суб'єкту міжнародних відносин.

5. Функціонування конфедерації передбачає необхідність створення союзних органів влади. Попри те, що інтеграційні міждержавні об'єднання, як правило, мають асиметричний характер, де держави, що утворюють її «ядро», де-факто користуються більшим впливом на формування політики, аніж інші члени, інститути влади таких держав-гегемоністів все ж не можуть виступати як загальносоюзні. Потреба запровадження наддержавної надбудови пояснюється необхідністю забезпечити легітимність союзних рішень в очах національних урядів. Т. М. Євсєєнко називає й іншу причину: складність координації позицій держав-членів, необхідність більшого врахування різнопланових національних інтересів. На союзні органи покладається також складне завдання по забезпеченню своєї незалежності від влади національних урядів держав-гегемонів, щоб вони не могли зв'язувати її своїми інтересами [159, с. 7–9]; від успішності реалізації цього завдання залежить життєздатність

об'єднання. У цілому в конфедерації утворюються лише ті органи, які необхідні для здійснення статутних завдань, передбачених договірними актами. При цьому представницький орган конфедерації представляє не населення країн, що входять до її складу, а суверенні держави, виконавчі органи мають колегіальний характер, судові органи зазвичай не створюються.

Принципово іншою є ситуація в Євросоюзі. А. О. Четвернін вважає, що в ЄС простежується схожість не з конфедеративною, а з конституційно-правовою моделлю устрою вищих органів публічної влади, що, однак, не означає їхню тотожність. Однією з важливих рис, що визначає політичну сутність ЄС як організації, що має ознаки державно-правового союзу, є наявність у нього системи органів політичної влади, в особі яких Союз здійснює делеговані йому державами-членами суверенні повноваження. Своєрідності інституційному механізмові ЄС, на його думку, надають: більш високий порівняно з верхньою палатою парламенту у федеративних державах конституційно-правовий і фактичний статус Ради, яка репрезентує інтереси держав-членів; існування в інституційному механізмі ЄС своєрідної «системи стримувань і противаг», що відрізняється від національних аналогів [542, с. 6–7]. Слід також звернути увагу на той факт, що процедура ухвалення рішення інститутами і органами ЄС суттєво відрізняється від аналогічного порядку, що існує в конфедерації.

6. Нормативні акти, прийняті органами конфедерації, мають рекомендаційний характер і адресовані не громадянам, а органам влади держав-членів. Вони набувають обов'язкової сили після ратифікації парламентами держав-членів. Слід зазначити, що суб'єктам конфедерації належить також право нулліфікації актів об'єднання.

У цьому аспекті Євросоюз суттєво відрізняється від конфедерації, оскільки, зазначає А. Я. Капустін, конституційні (верховні) суди окремих держав-членів у своїх рішеннях визнали верховенство права ЄС над нормами національного права, якщо воно було прийняте в межах компетенції Союзу [213, с. 383–402]. На сьогодні верховенство права ЄС над національним, зокрема конституційним, правом держав-членів є однією з фундаментальних

вимог у системі принципів права ЄС, що набула доктринального обґрунтування [304, с. 117]. В. І. Сало звертає увагу на те, що в ЄС держави-члени не мають права нуліфікації рішень Союзу на своїй території. Установчі договори надають національним урядам можливість здійснення моніторингу діяльності інститутів ЄС. Якщо за його наслідками третина національних парламентів дійде висновку, що інститути Союзу перевищили свої повноваження, то відповідні рішення мають бути переглянуті [436, с. 64].

7. Якщо для конфедерації характерна відсутність спільної території, яка б окреслювалась державним кордоном, то у випадку з ЄС стосовно Союзу можна говорити про наявність єдиної території і кордонів. Євросоюз має власну територію, яка складається з території держав-членів (ст. 52 ДЄС). Зрозуміло, що юридичний статус території ЄС не тотожний статусу території держави. С. М. Бабурін зазначає, що юридична характеристика території держави як публічно-правової категорії передбачає верховенство держави над власною територією, що включає суверенітет, юрисдикцію і територіальний контроль [23, с. 53–72, 89–144]. На відміну від держави Євросоюз не має суверенної влади над своєю територією, не може самостійно переглядати територіальні межі об'єднання. Однак він здатний регулювати просторову сферу застосування власного права шляхом встановлення вилучень і обмежень. При цьому відсутність у Союзу суверенної влади стосовно власної території не має істотного значення, адже його норми права мають пряму дію, а тому підлягають застосуванню на території всіх держав-членів.

8. Конфедерація не володіє правом запроваджувати і збирати власні податки. Її бюджет формується за рахунок добровільних внесків держав-членів. На відміну від конфедерації в ЄС існують власні фінансова і валютна системи. Якщо спочатку бюджет Європейських співтовариств формувався за рахунок внесків держав-членів, то після підписання Люксембурзької угоди (1970 р.) фінансові внески держав-членів заміщуються власними ресурсами Союзу (з 1970 р. спектр джерел доходів ЄС постійно розширюється), що забезпечує його фінансову незалежність [368; 94; 182; 130, с. 73–146].

9. У конфедерації спрощений режим переміщення громадян однієї держави-члена на територію іншої держави-члена. Разом з тим члени конфедерації можуть зберігати митні та інші обмеження, що перешкоджають пересуванню осіб, товарів, послуг і капіталів.

На відміну від конфедерації в ЄС створено простір, де реалізуються чотири свободи: товарів, осіб, капіталів і послуг. Причому свобода руху капіталів передбачає не лише можливість вільного здійснення платежів і переказів через кордони, але й покупку нерухомості, акцій компаній і інвестування між державами членами. Реалізація зазначених свобод є необхідною передумовою для послідовної реалізації єдиного економічного простору → спільного ринку → єдиного ринку, а також створення митного, економічного і валютного союзів.

10. У конфедерації не існує союзного громадянства. Євросоюз, який позиціонує себе як згуртований союз народів, напрооти запровадив союзне громадянство. Той факт, що громадянство ЄС має субсидіарний характер щодо національного громадянства, не принижує його значення. Наявність громадянства ЄС є додатковим аргументом у дискусії з приводу правової природи Союзу, зокрема, для відмежування ЄС від конфедерації.

Заперечення проти визнання Євросоюзу конфедеративним об'єднанням не означає, що в процесі інтеграції ця модель не використовувалася певним чином. Конфедерація як форма міждержавної інтеграції обговорювалася і навіть використовується, але поза межами Європейських співтовариств/ЄС. Питання про трансформацію об'єднання у конфедерацію обговорювалося наприкінці 80-х років, але стосувалося не Європейських співтовариств в цілому, а їх стосунків з країнами ЦСЄ. Франція була противником розширення Співтовариств за рахунок країн ЦСЄ. У грудні 1989 р. Президент Ф. Міттеран висунув ідею створення Європейської конфедерації між Європейськими співтовариствами, які мали зберегти свою ідентичність, з одного боку, і країнами ЦСЄ, з другого [361, с. 66–112]. На його думку, вказані країни мають повне право претендувати на членство в ЄС, але не відповідають критеріям

його набуття. Виходячи з цього, пропонувалося, не очікуючи того моменту, коли всі країни Європи опиняться на одному рівні розвитку, створити конфедерацію політичного і економічного характеру, де країни ЦСЄ зможуть обговорювати з державами-членами ЄС питання, що становлять спільний інтерес. Ф. Міттеран вважав, що країни ЦСЄ отримають більше вигоди, якщо не будуть претендувати на членство в організації, а погодяться отримувати в рамках апробованих інструментів співпраці (ФАРЄ, Європейські угоди) допомогу від Європейської комісії, що з часом призведе до «ефекту переливу» від держав-членів до країн-сусідів. В іншому випадку соціально-економічна неоднорідність членів ЄС закономірно призведе до втрати здатності об'єднаної Європи на рівних конкурувати зі США і Японією на міжнародному ринку. Висловлювалось припущення, що об'єднання ЄС і Європейської конфедерації може відбутися не раніше десяти років від моменту створення конфедерації, які знадобляться для «підтягування» національних економік до рівня, що дозволить їм на рівних конкурувати в рамках єдиного європейського ринку [826, с. 174]. Проект створення Європейської конфедерації не отримав підтримки ані з боку Німеччини, яка була зацікавлена в прискореній інтеграції цих країн до ЄС, ані з боку держав ЦСЄ [361, с. 108–110].

При обговоренні конфедеративної моделі варто згадати також проект під назвою Бенілюкс, який було розпочато ще в першій половині XX ст. і який послужив своєрідною моделлю, на якій апробовувалися певні інтеграційні ініціативи перш ніж бути перенесеними на загальноєвропейський рівень [600, С. 225–226].

2.1.4 Теорія федералізму і її роль в розбудові об'єднаної Європи

Ідея розбудови об'єднаної Європи на федеративних засадах традиційно користується популярністю у західних політиків, громадських діячів і науковців. Вагомий внесок в її розробку здійснили К. Беймі [620], А. Богданді [625], Дж. Б'юкенен [631], М. Бюргес [636], В. Делла Сала [129], А. Дешвуд

[681], Д. Елазар [697; 695], Дж. Зіммерман [836], Л. Карту [639], П. Кінг [225; 730], С. Лейкофф [283], В. Остром [364], Д. Сіджанскі [443], Р. Стівенс [800], Р. Уотс [820], Фрідріх [707], Т. Хьюеглін [531], які спробували переосмислити усталені погляди на федералізм відповідно до сучасних умов. Серед вітчизняних і російських авторів її обґрунтуванням займаються Є. В. Афанасьєв [21], І. В. Бахлов [36], І. М. Бусигіна [66], В. А. Василенко [73, с. 171–172], В. Є. Захаров [181], Ю. Є. Комлева [241], І. В. Раньжина [418], В. І. Сало [436, с. 53–57], М. В. Столяров [465; 466], М. Х. Фарукшин [517, с. 157] та ін. Вказані автори доходять висновку, що всередині ХХ ст. «федералізм» трансформується із абстрактної узагальненої категорії, під якою раніше розуміли не тільки власне федерацію, але й конфедерацію, асоційовану державу, союзну державу та кондомініум, у поняття з чітко визначеним змістом, що дозволяє відокремити його від інших понять. Разом з тим, зазначає Р. Уотс, довести цей процес до кінця повністю не вдалося. Як наслідок, зміст поняття «федеральна політична система» у другій половині ХХ ст. знову почав розмиватися, внаслідок його використання до пояснення правової природи «гібридних» федеративних систем [567, с. 507–508], передусім Євросоюзу [820, с. 120]. Поява вказаної «гібридної» форми пояснюється тим, що федеративна модель найкраще пристосована для побудови конструктивної взаємодії різних рівнів влади в умовах інтеграційного об'єднання. Оскільки національна держава вичерпала свій позитивний потенціал, а тому вона має поступитися місцем багатонаціональній Європейській федеративній державі [770, с. 158].

Вибір федерації як моделі інтеграційного об'єднання пояснюється тим, що федералізм є найбільш придатним засобом для розосередження політичної влади, недопущення його перетворення на супердержаву [802, с. 27]. На користь цього висновку свідчить практика здійснення адміністративно-управлінської діяльності в ЄС відповідно до принципів децентралізації, диверсифікації, субсидіарності, пропорційності [210, С. 21–22].

Обговорюючи проблему використання доктрини федералізму в процесі інтеграції, слід враховувати, що вона дещо відрізняється від національних

федеративних моделей. Так, попри проголошення федеративної мети на початку інтеграції об'єднання набуло форми, яка відрізняється від тієї, яка існує в класичних федераціях, оскільки в ньому відсутній такий важливий чинник формування федеративного союзу, як прагнення забезпечити безпеку держав-членів. В умовах відсутності нагальної потреби у захисті від зовнішніх загроз західноєвропейці залишилися без спонукального імпульсу для створення спільного оборони, що негативно позначилося на процесі політичної інтеграції і завершенні федералізації ЄС.

Федеративна форма або федеративна мета не закріплені в установчих договорах, що заважає трансформації ЄС у вказаному напрямі. Щоправда для того, щоб федералізм розглядався як принцип політико-правового розвитку ЄС, не має принципового значення наявність або відсутність федеративного договору або хоча б відповідної норми в установчих договорах, оскільки справа полягає не у формальній назві певної територіальної організації політичної влади федерацією, а в наявності у неї федеративних рис, які у своїй сукупності дозволяють ідентифікувати її як федеративне утворення.

Перш ніж розглянути перелік ознак, які дають підстави характеризувати ЄС як федеративне утворення, слід погодитися з Д. Д. Басу в тому, що Союз не варто порівнювати зі США як еталоном федерації, оскільки не тільки ЄС, але й жодна країна (за винятком Швейцарії), не зможе бути визнана нею [34, с. 101]. Відповідно всі федеративні союзи мають мінімальний набір спільних рис, що дозволяє відносити їх до федерації. Разом з тим окремі риси можуть набувати специфічного змісту або виникати такі риси, які не властиві усім федераціям, що дає підстави констатувати існуючі між ними відмінності і проводити класифікації за різними критеріями [334, с. 153–157; 34, с. 103].

Аналіз законодавства ЄС засвідчує, що у порядку організації і функціонування Євросоюзу простежується прояв основних ознак федеративної держави. Мова йде про таке:

– відповідно до Лісабонських договорів Європейський Союз володіє власною правосуб'єктністю (ст. 47 ДЄС);

- в основі організації ЄС лежить «конституція» Союзу, зміст якої утворюють установчі договори ЄС;

- територія Союзу складається з території держав-членів, яка може бути змінена лише з їх згоди. Відповідно держави-члени володіють територіальною цілісністю і недоторканністю. Будь-яка трансформація держави-члена (перехід від унітарного до федеративного устрою, вихід частини зі складу держави із утворенням двох самостійних держав) — це справа самої держави-члена;

- дуальна система організації влади, яка представлена, з одного боку, інституційною системою ЄС, яка виступає праобразом загальнофедеральних органів, покликаних формувати і реалізовувати єдину загальноєвропейську політику, а з другого — системою вищих органів державної влади держав-членів. Хоча у Союзу є територія, проте поки що проблематично говорити про верховенство його влади на ній: формально воно ніби є, однак реалізується виключно через національні механізми;

- в ЄС існує дворівнева ієрархічна система законодавства, що є класичною рисою федерації. Єдність і цілісність правового простору Союзу досягається завдяки принципам верховенства і прямої дії права ЄС. Попри верховенство права ЄС над національним правом до установчих договорів не можуть бути внесені зміни, якщо вони не схвалені державами-членами. ЄС характеризується існуванням не лише дворівневої системи законодавства, але й двох взаємоузгоджених правових систем. Хоча правова система ЄС перебуває у стані розвитку, проте вже може бути визнана повноцінною, про що свідчить наявність власного права і автономної системи джерел права, існування власної правової культури, оригінальної судової системи тощо;

- здатність Союзу певною мірою розширювати свою компетенцію без внесення поправок до установчих договорів. Право Союзу на самостійне визначення своєї компетенції, а також на вільний її перерозподіл між наднаціональним, національним і регіональним рівнями влади обмежено договірним процесом. За зразком німецького федералізму наднаціональним інститутам ЄС надається найбільш суттєва частина законодавчої, а державам-

членам — адміністративної компетенції. В ЄС процес укладання установчих договорів використовується поки що не для визначення меж адміністративної компетенції держав-членів, а для встановлення меж законодавчої компетенції Союзу і національних урядів;

- розширення і спрощення процедури голосування кваліфікованою більшістю голосів як шляхом внесення змін до установчих договорів, так і за допомогою одностайного прийняття рішення Радою;

- створення Європейського Парламенту як органу представництва народів держав-членів, функції якого поступово наближаються до функцій національного парламенту є важливим кроком в процесі посилення федералістських тенденцій [720, с. 3–4]. З певними уточненнями можна говорити про існування в ЄС двопалатного парламенту, де Європейський Парламент є нижньою, а Рада — верхньою палатою;

- існування дворівневої судової системи; розв'язання правових конфліктів, зокрема між ЄС і його членами стосовно компетенції, Судом ЄС;

- наявність подвійного громадянства — держав-членів і Союзу, щоправда останнє має субсидіарний характер;

- Союз має власну валюту (євро). Запровадження євро і створення ЄЦБ є кроком, який вписується в політику федералізації ЄС. За наслідками його можна порівняти із запровадженням єдиної валюти Людовиком IX, що сприяло формуванню французької національної ідентичності [720, с. 4; 748, с. 136–168];

- наявність дворівневої системи оподаткування в ЄС, яка, однак, має свою специфіку; в цілому національні уряди негативно ставляться до ініціатив Комісії щодо створення автономної податкової системи ЄС, оскільки це може призвести до перетікання суверенітету на наднаціональний рівень влади;

- формування бюджету відбувається переважно прямим шляхом. Внаслідок цього бюджет Союзу остаточно вийшов з-під контролю національних парламентів і отримав повну фінансову автономію [246, С. XV];

– для Європейського Союзу властива системоутворююча і нерозривна єдність держав-членів, за якими нормативно закріплено обов’язок зберігати єдність і цілісність Союзу, його території, правового і економічного простору.

У той же час Союзу не властиві наступні ознаки:

– якщо у федерації центр контролює впровадження зовнішньої політики, то інститути ЄС не мають повноважень для здійснення власної зовнішньої політики, яка залишається прерогативою національних урядів;

– у ЄС немає єдиних збройних сил і правоохоронних органів, управління якими б здійснювалося його інститутами.

Отже, ЄС – це не федеративна держава, а залишатиметься державоподібним утворенням навіть за умови нарощування федеративних ознак доти, доки держави-члени не виявлять волю до його трансформації у федеративну державу або до створення федерації суверенних держав як нового типу міждержавних об’єднань [558, с. 5].

2.1.5 Європейський Союз як міжнародне об’єднання держав

Активізація міжнародного і регіонально економічного обігу, розвиток технічного прогресу, транспорту і зв’язку, що спричиняють зростання взаємозалежності і співпраці країн в економічній сфері, необхідність забезпечення миру як умови сталого розвитку, з одного боку, і поява на рівні національних урядів переконання у вигідності співробітництва країн у певних сферах та здатності виробити прийнятні принципи і методи функціонування організації — з другого, стають у другій половині XIX ст. тими об’єктивними і суб’єктивними факторами, які обумовлюють необхідність утворення міжнародних організацій як дієвої форми вирішення посталих перед державами завдань. Якщо спочатку процес розвитку міжнародних організацій був досить повільним, то після Першої і особливо Другої світових війн цей процес набув стрімкого розвитку [560, с. 188–189]. Держави починають розглядати міжнародні організації як інструмент, що покликаний допомогти їм в

досягненні цілей власної політики в окремих сферах суспільного життя. Відповідно міжнародні організації за своїм функціональним призначенням розглядаються як механізм співробітництва країн. Сприйняття урядами міжнародних організацій як інституту міжнародних відносин сприяв той факт, що як набуття членства, так і вихід держави зі складу організації є добровільним. Згідно з конституційним принципом державного суверенітету міжнародне право і створені на його основі організації не можуть суттєво обмежувати суверенітет держави, зокрема, шляхом створення наддержавних організацій влади.

З урахуванням вимог принципу державного суверенітету в процесі розвитку міжнародних організацій були вироблені дієві гарантії запобігання їх пануванню або надмірному втручання в життєдіяльність держав-членів, до яких, на думку В. Маровецького [339, с. 60–69], слід віднести:

по-перше, запровадження процедури одностайного голосування при прийнятті рішень. Погодившись на певний відступ від цього правила в другій половині XX ст., держави-члени натомість запровадили процедуру голосування кваліфікованою більшістю голосів. У цілому діє правило: вимоги до процедури голосування стають більш жорсткими одночасно зі зростанням значення рішень, які приймаються, та їх юридичних наслідків;

по-друге, обмеження значущості рішень шляхом надання їм характеру рекомендацій, що юридично не зобов'язують держави. Такий засіб використовується, якщо ризик прийняття неприйнятних для держав-членів рішень не усувається процедурою голосування або у випадку прийняття одноособових рішень адміністративними органами;

по-третє, позбавлення міжнародної організації матеріальних і людських ресурсів, які б дозволили їй самостійно приймати рішення та їх виконувати, а також апарату примусу, який би вона могла застосувати щодо держав-членів для забезпечення виконання своїх рішень;

по-четверте, обмежена порівняно з державою правосуб'єктність міжнародної організації — вона має вторинний і функціональний характер.

Характерною особливістю державно-правового розвитку європейських країн є те, що на всіх історичних етапах проявляються дві тенденції, що суперечать одна одній: з одного боку — це боротьба народів, що не мають власної держави, за здобуття самостійності і суверенітету [424, с. 173–174], а з другого — прагнення до об'єднання політичних, економічних і соціальних організмів — у середині XX ст. цю тенденцію почали визначати через категорію «інтеграція». І хоча державотворення в Європі обумовлювалося обома процесами, саме європейську інтеграцію абсолютно справедливо визнано знаковим явищем другої половини XX — початку XXI століття.

Термін «європейська інтеграція» з самого початку використовувався для позначення двох взаємопов'язаних, але водночас дещо відмінних за змістом процесів: з одного боку, він передбачає зміцнення традиційної співпраці держав у різних сферах, усунення бар'єрів на шляху руху капіталів і робочої сили та надання такій співпраці усталених інституційних форм, а з другого — він пов'язаний із процесом, зміст якого також формально полягає в активізації міжнародної співпраці, але принципово відрізняється від попереднього за метою і результатами, формами і методами їх досягнення, оскільки передбачає створення наддержавної організації, якій держави-члени делегують право здійснення окремих повноважень. Якщо в рамках першого, широкого підходу інтеграція не відрізняється за змістом від міжнародної співпраці в її традиційному розумінні, то в межах вузького підходу зміст цих процесів є відмінним. Таким чином, обговорюючи європейську інтеграцію, завжди слід окреслювати, який зміст вкладається в це поняття, аби уникнути непорозумінь. Порушення цієї вимоги є однією з підстав плутанини під час визначення питання стосовно правової природи Європейського Союзу.

Інтеграційна модель об'єднання може передбачати як спільність між державами, так і між державами і їх народами. Якщо перший варіант приводить до створення в Європі регіональних співтовариств як спільнот безпеки, що оформлюється у вигляді таких міжнародних міжурядових організацій (далі — ММО) як Рада Європи та ОБСЄ, то друга модель передбачає, що правила

соціальної інтеграції діють як у внутрішній, так і зовнішній сферах. Результатом реалізації останньої став ЄС. Вибір конкретної моделі інтеграції здійснюється на основі всебічного і перспективного розрахунку вигод та витрат економічного, політичного та соціального характеру. Відповідно залежно від проголошеної мети і завдань, спрямованих на її реалізацію, процес інтеграції може відбуватися у різних формах. При цьому головним фактором, який впливає на вибір форми інтеграційного об'єднання і його інституційної структури, є ставлення держави до проблеми реалізації суверенітету [522, с. 136]. У цьому плані вирішального значення для розбудови наднаціонального об'єднання набуває позитивна відповідь на низку питань, а саме: чи існує на рівні уряду і суспільства готовність поступитися часткою суверенітету на користь наддержавної структури і реалізацію яких суверенних прав вони готові їй делегувати; чи передбачений дієвий контроль за функціонуванням інтеграційного об'єднання і чи зможуть національні уряди не допустити самовільного розширення повноважень його структурами; чи зберігатимуть держави-члени право вільного виходу з такого об'єднання; чи володітимуть вони правом вето щодо рішень союзу, зокрема, його розширення; чи передбачено одностайне голосування з принципових питань? У разі отримання негативних відповідей на всі або більшість з поставлених питань обирається міжнародна організація як форма інтеграційного розвитку.

Особливістю об'єднавчого процесу в Європі є те, що на початку 50-х років XX ст. було дано старт одночасно як міжурядовій формі інтеграції в рамках Ради Європи, так і започаткуванню наднаціональних Європейських співтовариств. Переважна більшість дослідників характеризували об'єднавчий процес у рамках Європейських співтовариств як такий, що з самого початку вийшов за межі міжурядової організації, хоча окремі автори наполягали на тому, що ЄОВС — це приклад класичної міжнародної організації. Суперечки з приводу правового статусу Співтовариств були ініційовані представниками федералістського напрямку після заснування ЄЕС і Євроатому [302, с. 208–209].

Дати об'єктивну відповідь на питання, чи може ЄС бути віднесений до числа міжнародних організацій, заважає те, що в міжнародному праві досі не вироблені загальновизнані критерії віднесення певного утворення до категорії «міжнародна організація», а доктринальних визначень недостатньо для розв'язання такого важливого завдання [302, с. 209].

Безумовно, Євросоюзу властиві окремі риси міжнародної організації. Так, Союз заснований на принципі суверенної рівності держав; йому властива організаційно-правова єдність держав-членів; він створений на основі установчих договорів як різновиду міжнародних договорів; правоздатність Європейських співтовариств спочатку мала переважно функціональний характер; ЄС є постійно діючим об'єднанням, проявом чого є стабільна інституційна структура; держави-члени пов'язані рішеннями інститутів і органів Союзу, прийнятими в межах їхньої компетенції; Союз виступає в міжнародному спілкуванні виключно від свого імені і в межах наданих йому повноважень, що, на думку М. О. Ушакова, дозволяє відрізнити міжнародну організацію від конфедерації і наднаціональної організації [512, с. 83–90]; як юридична особа ЄС володіє необхідним комплексом прав і обов'язків; їм властиві привілеї та імунітети [315, с. 313; 486, с. 182; 557, с. 18–19]. Все це дає підстави багатьом представникам науки міжнародного права відносити ЄС до міжнародних [627, с. 47; 830, с. 56; 528; 10; 574; 164, с. 19–29; 317, с. 214; 318, с. 238; 20, с. 4], міжнародних регіональних [715, с. 1499; 563, с. 151–167; 562, с. 201–208], субрегіональних міжнародних організацій [213, С. 36] або характеризувати ЄС як міжнародну організацію інтеграції [638, с. 63–64; 815, с. 46–47; 746, с. 111; 213, с. 20, 23; 55, с. 27–29; 209, с. 207–211].

Разом з тим окремі автори визнають, що хоча ЄС властиві ознаки міжнародної організації, разом з тим йому притаманні властивості, які не вписуються в уявлення про неї [366, с. 4–5]. Так, Д. Штрассер зазначає, що відносини між державами-членами в ньому відмінні від тих, які мають місце між членами міжнародних організацій. Ці відмінності очевидні в різних сферах: повноваження, надані Співтовариствам, діяльність їх інститутів, особливо

існування Комісії поряд з Радою і Європейським Парламентом, що обирається безпосередньо, примат права ЄС над національним правом і метод фінансування бюджетів. Фактично Співтовариства являють собою політичну структуру, яка підноситься у певних сферах над структурами держав-членів. Ця суперструктура функціонує шляхом тонкого процесу балансування між державами-членами та інститутами Співтовариства [801, с. 13].

Е. А. Павельєва зазначає, що організація влади в ЄС і механізм її здійснення виходять за межі інституційних систем міжнародних організацій. Найбільш наочно вказана відмінність простежується на прикладі нормативно- і організаційно-правової взаємодії органів ЄС і органів держав-членів. Активна взаємодія наднаціонального і національного рівнів влади, а також ефективна система взаємного контролю не характерна для міжнародних організацій. Крім того, слід зважити на те, що держави-члени наділили його інститути таким обсягом повноважень, який дозволяє їм здійснювати свої повноваження і проводити свої рішення напряду на території держав-членів, оминаючи внутрішньодержавні процедури [366, с. 149–151].

Дослідники, які не бажають визнавати факт того, що ЄС є чимось іншим, аніж міжнародна організація, як компроміс пропонують визнати Союз міжнародною організацією наднаціонального характеру [632, с. 51; 797, с. 1082; 317, с. 191; 293, с. 96; 302, с. 209–210; 513, с. 128; 551]. При цьому зазначається, що хоча за порядком формування органів, їхньою компетенцією, прийняттям нормативних актів, цілями і завданнями ЄС відрізняється від звичайних міжнародних організацій, але не настільки, щоб відмовити їм у статусі міжнародної організації. На думку В. І. Маргієва, головне — це констатація того факту, що Союз, якому властиві численні відмінні риси, все-таки є міжнародною організацією і буде залишатися нею доти, доки не перейде в іншу якість (конфедерацію чи федерацію) [302, с. 209–210]. Однак спробу втиснути ЄС в рамки міжнародної організації шляхом віднесення його нехай і до специфічного різновиду організацій слід визнати неприйнятною.

Передусім слід зважити на те, що після заснування Ради Європи ідея створення майже одночасно Європейських співтовариств як ще однієї регіональної міжнародної організації, заснованої на тих самих принципах, члени якої, окрім Німеччини, були одночасно членами Ради Європи, виглядає нелогічною. В результаті аналізу історії інтеграції нами аргументовано доведено в попередніх розділах, що попри прагнення керівництва Ради Європи і Великобританії спрямувати розвиток ЄСВС відповідно до міжурядової моделі співробітництва як держави-члени ЄСВС, так і США, як держава-спонсор об'єднавчого процесу, започаткували принципово нову форму — об'єднання з елементами наднаціональності, яке мало еволюціонізувати у федеративне об'єднання. І хоча окремі дослідники намагаються ігнорувати пряму вказівку на наднаціональний характер створюваних Співтовариств і на визнання європейської федерації як кінцевої мети інтеграційного процесу [302, с. 209], вважаємо цю позицію хибною. При визначенні правової природи ЄС слід брати до уваги передусім позицію її засновників. Нагадаємо, у Декларації Р. Шумана щодо Вищого європейського органу ЄОВС чітко констатувалося таке:

по-перше, об'єднання базових виробництв та створення нового органу управління, рішення якого зобов'язуватимуть держави-члени, стане першим кроком на шляху до створення європейської федерації [388, с. 158];

по-друге, над державами створюється наднаціональна влада, яка є вираженням солідарності держав, в якій відбувається часткове злиття їхніх суверенітетів. Наднаціональна влада буде незалежною при прийнятті рішень як від держав, так і приватних інтересів [738, с. 39].

Безумовно, немає сенсу заперечувати, що в процесі розробки організаційно-правової моделі Європейських співтовариств її автори спиралися на досвід організації і функціонування міжнародної організації [21, с. 4], так само як і на теоретичну модель договірної федерації, що була реалізована в СРСР. Однак вказані моделі виступали лише відправною точкою в процесі пошуку оптимальної форми створюваного об'єднання.

2.2 Європейський Союз як наднаціональне об'єднання

2.2.1 Наднаціональний вектор у розвитку ЄС

Історія знає чимало прикладів, коли певні соціальні явища перш ніж отримати формальне юридичне визначення тривалий час існували без термінологічного визначення. Аналогічна ситуація склалася з таким явищем, як «наддержавність» («наднаціональність») [335, с. 67]. Першою і тривалий час єдиною організаційною структурою, побудованою за наднаціональним принципом, була Християнська Церква, яка завжди мала вселенський, а отже, наднаціональний характер [600, с. 250–251]. Якщо спочатку Церква була побудована на засадах наднаціональності, то після занепаду Римської імперії і зміцнення своїх власних позицій вона почала претендувати і на наддержавний характер своєї влади [577, С. 77–82]. Католицька церква вела активну політичну діяльність з побудови «вселенської» християнської держави з підпорядкованим їй імператором, якого вона «помазує» на царство. Папа Римський наполягав на своєму виключному праві бути наставником світської влади, для забезпечення якого він був готовий застосувати військову силу. Водночас він переслідував будь-які намагання відновити існуючий в античну епоху язичницький «симбіоз» суспільства і влади, який міг би призвести і зрештою призвів до поширення націоналістичних настроїв й утвердження національної держави. Націоналізм виявився фактором, що розділяє, зрештою він переміг і імперську владу, і наднаціональну за своїм характером церкву, і класичні культурні традиції [214]. Однак втрата імператорською і церковною владою провідних позицій в європейських справах не привела до відмови від ідеї побудови наддержавної влади, оскільки вона була взята на озброєння колишніми її противниками – національними державами, деякі з яких, передусім Франція, Англія, Австрія, Іспанія, Німеччина, прагнули об'єднати роздроблену Європу під своєю егідою.

Всупереч побоюванням держав втратити суверену ідентифікацію внаслідок делегування своїх повноважень наддержавним організаціям термін

«наднаціональний» і засновані на ньому концепції організації влади активно поширюються наприкінці XIX ст., що пояснюється бажанням урядів використати наддержавні механізми для досягнення певних цілей. Однак своєю популярністю «наднаціональність» має завдячувати її використанню для пояснення правової природи ЄС й розкриття його співвідношення з державами-членами. Саме завдяки європейській інтеграції наднаціональність як правова категорія набула загального визнання і стала предметом живих дискусій серед правознавців. Під час цих дискусій було сформульовано висновок, який ми цілком поділяємо, про те, що хоча в сучасній вітчизняній літературі для позначення Євросоюзу використовують як термін «наднаціональний», так і термін «наддержавний», які зазвичай розглядаються як тотожні, перевагу слід було б надати саме останньому, оскільки він є більш точним перекладом з французького — «supranationalité», англійського — «supranational», німецького — «überstaatlich». Однак у вітчизняних і російських дослідженнях більш поширеним виявився термін «наднаціональний». Саме тому в даній роботі при характеристиці ЄС буде використовуватися термін «наднаціональний».

Вперше в офіційних документах поняття «наднаціональність» було використано в резолюції Європейського конгресу 1948 р., де констатувалося, що для гарантії прав людини необхідний наддержавний орган, який би здійснював судову компетенцію. Аналіз резолюції свідчить, що наддержавність розумілася в тому сенсі, що міжнародна організація мала стати ієрархічно вищою за держави-члени [335, с. 67]. Однак більш важливе значення мала Декларація Р. Шумана щодо Вищого керівного органу ЄОВС, в якій було передбачено створення нового органу управління, рішення якого зобов'язувало б держави-члени, як першого кроку на шляху до створення європейської федерації [388, С. 158]. Фактично, йшлося про створення якісно нового рівня влади, який би був вищим за рівень національних урядів і незалежним від них. Необхідність запровадження наднаціональних інститутів була обумовлена тим, що вони мали стати будівельними блоками нової глобальної архітектури, яка забезпечить прорив у постнаціональному облаштуванні світу [573, с. 243].

Факт, що наднаціональна модель була вперше апробована саме під час створення міждержавного об'єднання економічного спрямування, пояснюється тим, що ознака наднаціональності властива саме міжнародним економічним організаціям, оскільки її наявність суттєво підвищує ефективність їх функціонування [384, с. 9, 14–15]. Визначення меж і порядку застосування наднаціонального механізму в економічній взаємодії держав здатне суттєво розширити регулюючі можливості різних економічних систем [188, С. 3, 9–10].

Існує декілька підходів до розуміння наднаціональності, що обумовлено, з одного боку, неясністю і неоднозначністю терміна «наднаціональність» у тих документах, де він використовується, а з другого – відмінністю методологічних підходів у процесі її дослідження [167, с. 7]. Як наслідок, погляди науковців коливаються від безумовного визнання і до скептичного ставлення щодо факту існування цього явища. Таким чином, хоча протягом останніх десятиліть завдяки ґрунтовним працям як західних [731; 738, с. 118; 733; 769; 825], так і російських авторів [519; 570; 167; 255; 530; 543; 556] вдалося досягнути певного результату у вирішенні цього складного теоретичного питання, однак досі не сформульовано чіткої, а головне – загальновизнаної теорії наднаціональності.

Якщо сьогодні в серйозних наукових дослідженнях заперечення факту існування такого явища, як наднаціональна організація влади, майже не зустрічається [574, с. 36], то суперечки щодо визначення і ознак, а також ідентифікації певного міждержавного об'єднання як наднаціонального лише загострюються. Зазвичай автори уникають формулювання дефініції цього явища, а в тих небагатьох дослідженнях, де така спроба робиться, наводяться доволі відмінні за змістом визначення цього феномену, при цьому досить часто автори формулюють поняття не наднаціональної організації, а наднаціональності як ознаки міждержавного об'єднання [519, с. 170; 347, с. 26; 321, с. 11]. Подібне, дещо спрощене, розуміння наднаціональної організації влади є наслідком впливу стереотипу, який пов'язує виникнення правової системи ЄС виключно із трансформацією міжнародного права [577, с. 94].

Більш змістовним є визначення наднаціональної організації, пропонує Х. С. Якименко, згідно з яким «наднаціональна організація влади – це автономна територіальна організація політичної влади, що заснована суверенними державами з метою досягнення загальнозначущих цілей і наділена для цього широкою компетенцією, включаючи право приймати загальнообов’язкові рішення кваліфікованою більшістю голосів держав-членів, і спирається на власне право, яке визнається верховним відносно національного права [577, с. 95]. Зрозуміло, що така організація має спиратися на власний механізм функціонування, що буде відрізнятися як від того, що діє в національній державі, так і від тих, що використовується міжнародними організаціями. На думку В. М. Зуєва, наднаціональний механізм можна визначити як сукупність правил і процедур, порядку/способу функціонування економічних і/або політичних систем у процесі їхньої взаємодії в рамках міждержавної організації, схвалений суверенними державами, що з їхньої згоди може виходити з-під національного контролю, тією мірою, яка заздалегідь фіксується відповідними домовленостями і угодами [188, с. 11].

Механізм функціонування ЄС поєднує елементи наднаціонального, національного і міждержавного механізмів. Після того, як наднаціональний механізм починає застосовуватися, виникає нова якість взаємодії держав-членів: породжений державою механізм впливає на політику цієї держави відповідно до інтересів організації більш високого порядку, яка на конкретному історичному етапі не обов’язково буде відповідати поточним національним інтересам. Проте в перспективі збіг інтересів має забезпечуватися, інакше сенс участі в такому об’єднанні втрачається [188, с. 11–12].

Переліки рис наднаціональної організації влади, що наводяться в дослідженнях, також виглядають доволі відмінними як за кількістю, так і за значущістю. Зазвичай вказують на такі риси: держави-члени добровільно делегують наднаціональній організації повноваження і наділяють відповідною компетенцією для їх реалізації; інтереси наднаціональної організації не в усьому збігаються з інтересами держав-членів, оскільки у своїй діяльності вона

виходить з власних пріоритетів, в яких відображаються цілі та завдання союзу; рішення можуть прийматися не одностайно, а більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути об'єднання мають формуватися з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка висунула їхню кандидатуру; право організації створюється органами, які юридично не підконтрольні державам-членам, має пріоритет перед національним правом, діє на всій території об'єднання і є юридично обов'язковим для всіх суб'єктів національного права; окремі сфери правового регулювання повністю або частково (конкуруюча компетенція) виключені з відання національних урядів; здатність організації втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Зрозуміло, що далеко не будь-яка наднаціональне об'єднання має весь спектр перелічених ознак, як і одна й та сама організація на різних етапах свого розвитку може характеризуватися різним їх обсягом. Це, однак, не свідчить про відсутність наднаціональності як явища, якщо в питаннях організації та функціонування міждержавного об'єднання простежується наднаціональний зміст [573, с. 245–246]. Саме тому обговорювати доцільно не стільки факт існування наднаціональної організації як такої, скільки ступінь її прояву, особливості її взаємовідносин з державами-членами.

У сучасному світі існує декілька міждержавних утворень, яким властива певна сукупність рис, що відображають сутність наднаціональності¹. Проте з-поміж них традиційно виокремлюють Європейський Союз як інтеграційне об'єднання, яке є наочним прикладом наднаціональної організації, що дедалі частіше розглядається як її зразкова модель, з якою співставляють інші об'єднання, коли намагаються визначити їх правову природу. Тому не дивно, що ті дослідники, які намагаються розкрити зміст наднаціональності емпіричним шляхом, вдаються до аналізу тих специфічних особливостей, які притаманні ЄС. Сформульоване таким шляхом визначення наднаціональності

¹ Так, якщо ООН пов'язують з «глобальною наднаціональністю», то ЄС буде прикладом «регіональної наднаціональності».

буде стосуватися передусім ЄС. Проте, оскільки на даному етапі інші об'єднання наднаціонального характеру значною мірою запозичують форми і механізми ЄС, можна передбачити, що юридична наука заради пристосування до стрімких змін державно-правового розвитку буде змушена більш широко використовувати понятійний апарат, що склався в результаті організації ЄС, для розкриття змісту наднаціональної організації влади як такої.

Аналіз установчих договорів ЄС, практики їх реалізації дозволяє достатньо повно розкрити співвідношення державного суверенітету і наднаціональності, прояв останньої в правовій природі ЄС. Проведений аналіз дає змогу сформулювати певні висновки.

Європейський Союз у цілому може бути охарактеризований як наднаціональна організація. Створення Євросоюзу, який у процесі розвитку набув багатьох ознак федеративної держави, не привело і найближчим часом не приведе до створення супердержави. Відтак функціонування ЄС передбачає збереження суверенітету держав-членів, оскільки наднаціональна влада Союзу може існувати над державами лише за умови збереження існування самих держав з усіма притаманними їм атрибутами.

У Європейському Союзі має місце добровільна відмова держав-членів від здійснення певної частини повноважень на користь наднаціональної організації. Прийнято вважати, що через добровільне самообмеження і колективну реалізацію на рівні Союзу делегованих йому повноважень відкриваються принципово нові можливості для більш ефективного функціонування держав-членів. Саме тому внаслідок входження до Союзу суверенітет держав-членів не принижується, а навпаки, держави внаслідок його колективного здійснення отримують реальну можливість розширити сферу своєї діяльності за межами територіального верховенства. Передача державою права реалізації окремих повноважень не може тлумачитися як обмеження суверенітету. Разом з тим слід погодитися, що кількісний показник ступеня передачі права здійснення суверенних прав може дійти до критичної позначки, коли суверенітет держав-членів може зникнути. Однак досягнення такої межі буде розтягнуте у часі і не

може виникнути без згоди держави-члена, оскільки, як зазначає Б. М. Топорнін, міра наднаціональності ніколи не виходить за межі, які продиктовані інтересами забезпечення державного суверенітету [498, с. 147].

Держави-члени делегують інститутам Союзу широке коло повноважень у законодавчій та судовій сферах. Окрім цього, Євросоюз за мовчазної згоди національних урядів завдяки діяльності Суду ЄС має можливість розширювати свою компетенцію за межі, визначені установчими договорами, керуючись доктриною повноважень, існування яких припускається.

Інтеграційне право ЄС не є функціональним додатком ані міжнародного, ані національного права. Це самостійна правова система, яка також має наднаціональний характер [167, С. 8, 9], про що свідчить таке:

— європейське право створюється за участю наднаціональних інститутів, які юридично не підконтрольні державам-членам. В окремих випадках інститути ЄС здатні приймати обов'язкові для держав-членів рішення навіть тоді, коли окремі держави-члени негативно ставляться до такого рішення;

— окремі важливі питання повністю (виключна компетенція наднаціональної організації) або частково (конкуруюча компетенція) виведені з-під ведення держав-членів;

— право ЄС автоматично застосовується до суб'єктів національного права держав-членів.

Про наднаціональний характер ЄС свідчить також наявність механізму стримувань і противаг [603], специфіка якого полягає в існуванні інститутів влади, що утворюють цілісну інституційну структуру, що характеризується системністю наднаціонального змісту. Стабільність цієї системи забезпечується додатковими, порівняно з існуючими в державах-членах, зв'язками між гілками влади шляхом перенесення певних функції кожної з гілок на інститути іншої.

Важливе значення для визначення ЄС як наднаціональної організації має наявність у нього права приймати рішення кваліфікованою більшістю голосів з певного кола питань, перелік яких постійно зростає. При цьому прийняті рішення можуть не збігатися з волевиявленням окремих держав-членів.

Нарешті, ЄС властива ще одна ознака наднаціональної організації: чиновники Союзу виступають і діють від його імені та в його інтересах. Так, хоча члени Комісії призначаються за загальною згодою урядів держав-членів, однак вони не можуть представляти і/або захищати інтереси тієї держави, громадянами якої вони є і яка висунула їх кандидатуру. Ніщський договір ще більше посилив незалежність єврокомісарів, передбачивши, що висунення і подальше призначення членів Комісії здійснюється кваліфікованою більшістю Ради. При цьому вони стають незалежними як від урядів своєї держави, так і від самої Ради, яка не може призупинити або припинити їх повноваження.

Слід зазначити, що названі ознаки певною мірою проявляються в правовій природі й інших міждержавних об'єднань (наприклад, ВТО або Рада Європи) [573, с. 245–246], що породжує проблему виокремлення ЄС з-поміж інших об'єднань, оскільки якісна відмінність між ЄС та іншими об'єднаннями з елементами наднаціональності є суттєвою. На думку Е. Смайтера та К. Ленерта, вона обумовлюється «ступенем наднаціональності», яка визначається балансом двох форм участі громадян у прийнятті рішень на рівні наднаціональної публічної влади: безпосередньо або опосередковано. В ЄС ступінь наднаціональності визнається максимально високою тому, що він є єдиною наднаціональною організацією, один з інститутів якої (Європейський Парламент) обирається безпосередньо народом, що свідчить про «зміцнення його федеративного змісту» [543, с. 45]. Погоджуючись з цією оцінкою, разом з тим слід наголосити, що означений ступінь наднаціональності обумовлюється передусім обсягом і видом делегованих Союзу повноважень; існуванням Європейського Парламенту, який обирається безпосередньо громадянами ЄС; верховенством права ЄС стосовно права держав-членів; наявністю в ЄС права самостійно розширювати межі своєї компетенції; постійним розширенням кола питань, рішення з яких приймаються кваліфікованою більшістю голосів. Лише за умови аналізу сукупності всіх цих факторів можна зробити висновок про ступінь наднаціональності певної організації.

Коли Європейський Союз характеризують як наднаціональну організацію цілком закономірно постає питання, за яких обставин ЄС можна буде визначити як об'єднання, що у своєму розвитку досягло максимального ступеня наднаціональності? Виходячи з аналізу, проведеного А. Етціоні, Союзу для цього не вистачає реалізації трьох умов:

- забезпечення легітимного контролю над силовими структурами, причому з пріоритетом над повноваженнями національної влади;
- право перерозподілу ресурсів між державами-членами, що має надзвичайно важливе значення для максимального узгодження їхніх інтересів;
- самостійна політична правосуб'єктність об'єднання.

Вказані умови доповнюють одна одну, а отже, для створення міцного наднаціонального союзу необхідна реалізація всіх трьох умов [573, с. 247–248].

Прояв наднаціональності в інституційному механізмі ЄС суттєво посилиться в разі реалізації ініціативи, з якою виступила група з питань майбутнього Європейського Союзу¹. Вказана група запропонувала:

- запровадити посаду президента Європейського Союзу, який обиратиметься громадянами ЄС під час проведення прямих загальних виборів, і який отримає право самостійно призначати членів європейського уряду;
- створити повноцінне міністерства закордонних справ, що означає скасування права вето, яким сьогодні користуються держави-члени під час прийняття рішень у сфері зовнішньої політики і політики безпеки, ратифікації договорів ЄС з третіми країнами, а також видачу єдиних для всього Союзу віз;
- створити єдиний поліцейський орган, на який буде покладено обов'язок по здійсненню контролю на кордонах ЄС;
- створити в Європейському Парламенті спеціальну палату, яку формуватимуть держави, що утворюють зону євро, і яка зосередить свою діяльність на питаннях, пов'язаних з функціонуванням єдиної валюти;

¹ До цієї групи увійшли міністри закордонних справ одинадцяти найбільш впливових держав-членів ЄС, за винятком Великобританії (Австрії, Бельгії, Данії, Іспанії, Італії, Люксембургу, Нідерландів, Німеччини, Польщі, Португалії і Франції).

— створити єдину армію (метою реформи є формування європейської оборонної політики, проведення якої потребуватиме єдиних зусиль в сфері військової промисловості, створення єдиного ринку зброї. Для окремих держав-членів це з часом буде означати можливість створення європейської армії).

Рішучість, яку готові демонструвати великі держави в питанні посилення наднаціональних начал Союзу, пояснюється кризою, яку переживає ЄВС. Бернар-Анрі Лев доходить висновку, який раніше висловив Ж.-К. Тріше, згідно з яким без утворення міцного політичного союзу, який зможе приборкати національний егоїзм, євро щезне, що призведе до економічної дезінтеграції [157], що є неприйнятним варіантом розвитку подій для держав-членів [208].

Реалізація вказаної реформи суттєво посилить ступінь наднаціональності ЄС, наблизивши його упритул до федеративного устрою. Щоправда, в процесі інтеграції неодноразово висловлювалося чимало радикальних пропозицій стосовно трансформації об'єднання у федеративне утворення, однак жодна з них не призвела до втрати державами-членами свого суверенітету.

Хоча поняття «наднаціональна організація» як правова категорія досить чітко характеризує правову природу Союзу, слід погодитися з М. М. Марченко і О. М. Дерябіною, які вважають, що під час визначення статусу ЄС досить логічним і виправданим буде не підганяти його під традиційні форми і моделі організації політико-правового життя, а розглядати його на сучасному етапі у вигляді особливого об'єднання, в політико-правовому статусі якого поєднуються елементи найрізноманітніших моделей і форм» [309, с. 246].

2.2.2 Особливості реалізації державного суверенітету в умовах європейської інтеграції

Розвиток глобалізації та регіональної інтеграції змінює усталений світовий економічний порядок, механізм функціонування міжнародної політики, характеристики її ключових суб'єктів, передусім держави. Як наслідок, зазнає певних змін така властивість держави, як суверенітет, оскільки

його визначають як своєрідний синдром розвитку людства [566 , с. 5].

Успіх реалізації проекту по розбудові наднаціональної організації в Європі був би неможливий, якщо б учасники цього процесу на момент його започаткування не отримали певні гарантії, що створювана владна конструкція не призведе до позбавлення їх державного суверенітету. Визнаємо, що отримати такі гарантії було неможливо без аналізу розроблених у різні часи теорій утворення державних союзів і практики реалізації в них суверенітету.

Теорія державного суверенітету в її класичному розумінні здавалася беззаперечною доти, доки не почали виникати складні державні утворення в Північній Америці та в Європі. Так, за Вестфальським мирним договором германські князівства були визнані самостійними державами, але й Священна Римська імперія також продовжувала своє існування. Відтак виникло питання: чи можна визнати імперію державою (Р. Хуго), або її слід вважати союзом держав, який позбавлений державної природи (С. Пуфендорф)? Саме розробники останнього підходу започаткували розробку теорії союзної держави, під якою вони розуміли сукупність суверенних держав, пов'язаних договором, згідно з яким держави-члени передають частину суверенних прав союзному утворенню, яке при цьому не набуває статусу держави, оскільки його компетенція обмежується виключно тими питаннями, заради яких відбулося об'єднання [230, с. 49; 541, с. 23–25].

Якщо питання про суверенітет у конфедерації вирішувалося однозначно — суверенітет визнавався виключно за державами-членами, то стосовно федерації такої одностайності в поглядах не існувало. Перша спроба концептуального вирішення питання про суверенітет у федеративній державі була здійснена А. Гамільтоном, Дж. Медісоном, Дж. Джемом, А. де Токвілем, які, спираючись на «федеральну теорію народного суверенітету» Альтузія, започаткували теорію поділеного суверенітету, що розглядався в контексті розмежування компетенції між федерацією та її суб'єктами [495, с. 78]. Зазначимо, що саме прибічники федеративного устрою дали поштовх розвитку теорії державного суверенітету, оскільки федеративна форма устрою сприяє не

поділу, а інтеграції, що не виключає можливості визнання на політичному рівні права на самобутність і певну самостійність її складових [193, с. 139–140; 236, с. 303]. Наочно доводить це Європейський Союз, в установчих документах якого традиційно робиться відповідний наголос [247, с. 101].

На думку згаданих діячів, суверенітет належить як федерації, так і її суб'єктам — причому кожному у своїй сфері і в певній частці, який вони реалізують самостійно і незалежно один від одного. Теоретичні міркування розробників даної теорії були підкріплені низкою рішень Верховного Суду США [281, с. 293]. Вказаний підхід поділявся також Г. Вайцем та Ю. Шталем [612, с. 273–275].

У механізмі забезпечення верховенства центральної влади федерації головна роль відводиться праву і судовим органам [484, с. 11–22], що довів наприкінці XVIII — у першій половині XIX ст. досвід США. Виходячи з принципу примату федерального законодавства над законодавством штатів, що був закріплений у ст. VI Конституції, на суд було покладено обов'язок у колізіях між федеральним законодавством і законодавством штатів віддавати перевагу першому. Відповідно до цієї вимоги судова система США стала на позицію захисту єдності держави (до 1869 р. понад 80 % справ були пов'язані з розробкою доктрини «про вічний і нерозривний Союз») [442, с. 22]. У результаті з 1810 р. штат перестають розглядати як окрему суверенну державу, визнаючи його складовою Американського Союзу (справа *Fletcher v. Peck*). У цей період відбувається ще одна подія, яка відіграла важливу роль у розбудові федеративних держав, а нині — Євросоюзу. Йдеться про започатковану А. Гамільтоном [248, С. 89] і юридично обґрунтовану Дж. Маршаллом [435, с. 4; 518, с. 283–286] доктрину повноважень, існування яких домислюється.

Іншої думки стосовно суверенітету дотримувалися Дж. Кальгун, Дж. Медісон, Т. Джефферсон, М. фон Зейдель [612, с. 683–685], які розробляли «сепаратистську» теорію, згідно з якою суверенітет федерації є похідним від суверенітету держав-членів, а отже, має тимчасовий характер. Позитивним моментом у цій теорії стало обґрунтування принципу єдності та неподільності

суверенітету, який, щоправда, було використано для заперечення існування федеративної держави. Формально дана теорія дещо нагадує існуючий в ЄС підхід стосовно вирішення питання про суверенітет Союзу і його членів. Відповідно до вимог принципу передачі компетенції (ст. 5 ДЄС, Декларація про розмежування компетенції (№18)) [145, с. 173, 667], як і в Конституції США 1787 р. (поправка X) [249, с. 341], у Договорі про ЄС (Лісабонська редакція) зазначено, що Союз діє лише в межах компетенції, яку йому надано в договорах державами-членами для досягнення цілей, визначених цими договорами. Будь-яка інша компетенція належить державам-членам. Запровадження даного принципу вказує на походження компетенції Союзу: вона має похідний характер, оскільки отримана від держав — членів ЄС, які володіють оригінальною і універсальною компетенцією [228, с. 97]. Разом з тим слід зазначити, що, хоча компетенція Союзу є похідною від держав-членів, це не означає, що характер відносин між національним і наднаціональним рівнем влади завжди залишався незмінним. Так, у Договорі ЄОВС (ст. 5) вказувалося, що Співтовариство буде здійснювати свої завдання відповідно до положень Договору з обмеженим ступенем втручання. Римські договори взагалі не передбачали дію принципу наділення компетенцією. Поглиблення інтеграції об'єктивно вимагало здійснення такої передачі. Однак національні уряди не поспішали закріпити відповідні положення в установчих договорах. У цих умовах з 1961 р. вирішальна роль у запровадженні принципу наділення компетенцією була відведена Суду Європейських співтовариств [651]. Показово, що у 1971 р. він виніс безпрецедентне рішення, в якому вказав, що передана за договором компетенція не може бути відкликана у Співтовариства, так само як і цілі, з якими вона пов'язана, не можуть бути повернені виключно у сферу компетенції держав-членів за винятком випадків, що прямо передбачені договором. У цьому ж та в низці подальших рішень Суд вказав, що навіть якщо Співтовариство не реалізує свою компетенцію, то це не означає, що воно її втрачає або право її реалізації переходить державам-членам. У цьому разі держави можуть реалізовувати тимчасово й відповідно до цілей договорів

цю компетенцію, але лише до того часу, доки Співтовариство не почне реалізовувати свою компетенцію [647; 652; 653; 668; 654]. Ця позиція Суду дала деяким авторам підстави зробити висновок про остаточну передачу національними урядами певної компетенції ЄС, що означає її втрату для держав-членів [30, с. 49–50]. Вважаємо, що для такого висновку немає підстав. Конституційний Суд ФРН у рішенні, що стосувалося аналізу ч. 1 ст. 24 Конституції зазначив, що вона «... не уповноважує на власне передачу верховних прав держави, а відкриває національний правопорядок таким чином, що претензія ФРН на виключне право розпоряджатися своїми верховними повноваженнями скасовується і допускається пряма дія і застосування права з іншого джерела в рамках внутрішньодержавної компетенції» [229, с. 42]. Отже, мова зовсім не йде про остаточне відчуження суверенних прав чи окремих повноважень, як вважає А. В. Клемін [229, с. 42], а лише про делегування права їх здійснення або про спільну з інститутами ЄС реалізацію внутрішньої компетенції держави до тих пір, доки держава виявляє волю бути членом Союзу. Оскільки Лісабонський договір закріпив право держави вийти зі складу Союзу, то логічно передбачити, що в результаті такого виходу держава повертає собі передані права. Залучення інститутів ЄС до реалізації національної компетенції свідчить, що процес прийняття рішень розподілено по всіх ланках багаторівневої структури управління і має метою надати наднаціональним інститутам право легітимно діяти в межах правопорядку держав-членів поряд з державною владою. При цьому Ж.-П. Фітуссі вказує на парадокс, властивий розвитку ЄС: якщо на рівні держави-члена суверенітету стає менше, то це не означає, що на рівні Союзу його стає більше [422, с. 185].

Т. В. Бордачев зазначає, що теза про те, що обов'язковим наслідком приєднання до ЄС є відмова від частки суверенітету — це один з найбільш сталих міфів і кліше у навколонауковій дискусії стосовно інтеграції. Насправді ситуація виглядає інакше: держави-члени зберігають контроль за усіма ключовими для збереження суверенітету сферами суспільних відносин і навіть у тих сферах, де повноваження Союзу вважаються максимальними, Комісія

пов'язана позицією національних урядів, які через Раду надають їй мандат, у якому чітко визначаються параметри майбутнього договору, і контролюють хід і зміст перемовин шляхом звітування Комісії перед спеціальним міждержавним комітетом, а також виконання усіх вказівок Ради [51, с. 31–32].

Якщо у питанні зміни підходів до реалізації суверенітету позиція Німеччини завжди була гнучкою [338, с. 352–353], то позиція Франції навпаки була досить обережною, оскільки породжувала гострі суперечки в парламенті [532, с. 22; 481, с. 46–250]. Так, Ю. Ведріна зазначав, що хоча ідеї передачі суверенітету доволі привабливі, однак європейці зовсім не бажають їх втілення в життя [78]. Це пояснює, чому розробники установчих договорів уникали згадування в них цієї ідеї. Саме тому базова теорія європейської інтеграції оперує поняттями об'єднання і співробітництва суверенітетів, що спрямовані примноження сил і можливостей кожного учасника [51, с. 34].

П. Лабанд і Г. Єллінек стояли у витоків «унітарної» теорії суверенітету, що в процесі розвитку зазнала змін. П. Лабанд провів розмежування міжнародно-правових і державно-правових об'єднань. До останніх він відніс федерацію, в якій суверенною визнавалась федеральна влада, тоді як у конфедерації — влада кожної держави-члена. Оскільки суверенітет він не вважав неодмінною ознакою держави, то факт визнання федерації державою поєднувався із характеристикою суб'єктів федерації також як держав [230, с. 55]. У подальшому завдяки працям В. Уїллоубі, Й. Маттерна, Г. Геллера, Ф. Ю. Шталя, К. Шмідта ідеї про суверенітет суб'єктів федерації та їх державний характер були відкинуті [186; 575; 576; 280, с. 117]. Більшість правознавців підтримали ідею Г. Геллера про те, що наукова однозначність термінології вимагає, щоб термін «держава» був пов'язаний виключно з «універсальною вирішальною єдністю» [281, с. 296–297]. У свою чергу Г. Єллінек, який розійшовся з П. Лабандом у питанні визнання союзної держави об'єднанням держав, вказав на таке:

по-перше, суверенітет є правовим поняттям (незалежність державної влади від будь-якого іншого авторитету завжди конститується лише як

правова, а не фактична незалежність. Намагання визначити суверенну владу як таку, що стоїть над правом, суперечить історичному розвитку теорії суверенітету) [162, с. 458];

по-друге, неможлива ситуація, коли одна держава підпорядкована іншій, але при цьому її влада є суверенною;

по-третє, нісенітницею слід визнати існування фрагментарного, обмеженого чи відносного суверенітету [162, с. 328, 352, 358];

по-четверте, суверенітет — це не абсолютна, а історична категорія. Отже, уявлення про те, яке утворення вважати суверенним, а яке ні, може історично змінюватися [162, с. 468].

Серед висновків, зроблених Г. Єллінеком, заслуговує на увагу передусім такий: держава може бути обмежена у свої функціях, компетенції органів, але при цьому буде залишатися суверенною, якщо тільки вони зберігаються за нею як їх носієм; несуверенні утворення можуть мати доволі широку компетенцію, розгалужену систему органів, вступати в певні відносини з іноземними державами, однак це не робить їх суверенними [230, с. 57]. Саме така ситуація склалася в Євросоюзі, де, з одного боку, держави-члени передали інститутам ЄС право реалізації значної кількості повноважень заради їх участі у здійсненні широкого кола функцій держави, але при цьому залишилися суверенними державами. З другого боку, ЄС має розгалужену систему інститутів і органів, що нагадують вищі органи держави, їм передано право реалізації важливих повноважень, вони володіють майже універсальною компетенцією, але при цьому так і не стали суверенною організацією влади [532, с. 18–20].

Під час розробки моделі організації влади в ЄС певним чином була врахована й ідея О. Гірке, який вважав, що у федеративному союзі суб'єкт державної влади — це не єдина колективна особистість, а певним чином складена множинність колективних особистостей в їх органічній пов'язаності. Федеральна держава і держави-члени утворюють суб'єкт, який виступає єдиною особистістю [230, с. 60]. Щось подібне до описаної ним ситуації маємо і у випадку з Євросоюзом, який перетворився на щось більше, ніж сукупність

держав-членів, що його утворили, але й досі неправомочний приймати кардинальні рішення, що не узгоджені з національними урядами. Інститути ЄС і національні уряди утворюють своєрідну єдину особистість, яка колективно, у взаємоузгодженні позицій, приймає найбільш важливі рішення. Щоправда, інше застереження О. Гірке (утворювана органічна особистість не являє собою нової юридичної особи, що підноситься над утворюючими її державами) при організації Союзу було відкинуто (за Лісабонськими угодами ЄС набув статусу юридичної особи, тобто, умовно кажучи, він стоїть на щабель вище за державу, але це не призводить до панування над нею).

У процесі пошуку відповіді на питання, кому належить суверенітет в ЄС, певний інтерес становлять розробки авторів теорії «участі» (Борель, Ле Фюр). Вказані автори, як і «унітаристи», не визнавали суб'єктів федерації носіями суверенітету. Як компроміс вони пропонували визнати за ними право на участь у формуванні та реалізації суверенітету [286, с. 18]. На сьогодні ці ідеї також користуються популярністю, хоча й отримують іншу назву [749, с. 5]. Стосовно Союзу говорять, що його інститути спільно з національними урядами беруть участь у реалізації державного суверенітету. Однак, на нашу думку, стосовно ЄС йдеться не про спільне формування та здійснення суверенітету, а лише про участь інститутів Союзу в реалізації окремих суверенних прав держав-членів.

Важливою характеристикою інтеграції слід визнати наявність стійкої тенденції до поступового набуття Союзом дедалі більше ознак наддержавного утворення внаслідок послідовного самообмеження держав-членів в обсязі здійснюваних повноважень та делегування права їх реалізації інститутам ЄС. Для сучасного етапу європейського державно-правового розвитку характерно: збереження державами-членами статусу суверенної держави в його конституційно-правовому і міжнародно-правовому сенсі та самостійна реалізація ключових суверенних прав, що дозволяє їм не допускати втручання інститутів ЄС у внутрішні справи і проводити незалежну зовнішню політику; існування «суверенітету» ЄС, що складається з права реалізації окремих повноважень, переданих йому урядами держав-членів; поєднання колективно

виробленої політики на рівні інститутів ЄС з відносно автономною політикою держав-членів; здійснення управлінських функцій через мережі суб'єктів, які включають національні уряди, наднаціональні інститути, регіональні уряди та інститути громадянського суспільства; безпосередня участь громадян ЄС у виборах Європейського Парламенту; співпраця національних, наднаціональних і субнаціональних владних структур щодо прийняття найбільш важливих рішень з широкого кола питань суспільного життя.

Концептуалізація багаторівневої структури управління ЄС і держав-членів стала результатом поступового досягнення компромісу між прибічниками, з одного боку, ідеї федералізації ЄС і, з другого — перетворення його на нехай і не типову, проте все ж міжнародну організацію. Слід зазначити, що реалізація концепції багаторівневої структури управління цілком відповідає потребам сучасного стану інтеграції, перетворенню ЄС на утворення, що поєднує федеративні та конфедеративні риси, що ніяк не заважає поглибленню інтеграції. Дана концепція відповідає принципам лояльного співробітництва, субсидіарності і пропорційності, які закріплені в установчих договорах і характеризують відносини між Європейським Союзом і державами-членами.

Хотілось би звернути увагу ще на один аспект: обговорюючи одну й ту ж проблему в Євросоюзу, одні автори говорять про передачу, делегування або принаймні спільну реалізацію державного суверенітету, тоді як інші — про його обмеження. Якщо сутність і зміст «передачі», «делегування» права реалізації суверенних прав достатньо повно розкрито як на рівні установчих договорів Союзу і рішень Суду ЄС, так і у конституціях та рішеннях конституційних судів держав-членів, то що необхідно розуміти під «обмеженням» суверенітету — незрозуміло, оскільки жодний правовий документ не містить посилання на дану категорію і відповідно не розкриває її зміст. Плутанина в цьому питанні здебільшого через розходження правового і політичного підходів. Якщо перший підхід виходить з суверенітету як певної норми, повноти здійснення владних повноважень і суверенних прав — і в цьому сенсі не може бути «часткового» або «неповного» суверенітету, то

другий підхід такі казуси допускає, оскільки виходить з кон'юнктурних міркувань [529, с. 115–119; 533, с. 11–13].

У понятті «обмеження» слід виділяти два моменти: по-перше, зміст дій, їх спрямування і, по-друге, джерело, суб'єкт, що його ініціює. Виходячи із змісту поняття «обмеження» [492, с. 423] у випадку з ЄС обмеження суверенітету передбачає встановлення для національних урядів певних меж у діях, ступеня вияву свободи дій, звуження можливостей порівняно з тим, що були у них до початку дії. Відсутність у держави певних прав чи можливостей до початку дії означатиме не звуження її можливостей, а існування їх межі. У цьому сенсі слід погодитися, що конституційні норми і норми міжнародного права не виконують функцію обмеження державного суверенітету, а лише допомагають розкрити, конкретизувати його зміст. Слід визнати, що поняття суверенітету, взяте у його внутрішньому і зовнішньому аспекті, не означає його незв'язаності правом. Державний суверенітет як юридичне явище запроваджується і реалізується передусім завдяки праву. Безглуздо намагатися довести, що колись існував «позаправовий» суверенітет і лише на певному етапі розвитку він став обмежуватися правом. Право завжди задавало ті межі, у рамках яких суверенна держава може і повинна існувати і за які вона не повинна виходити за жодних обставин. Практика окреслення правом рамок дії суверенітету як всередині країни, так і за її межами, властива будь-якій країні, що створює необхідні передумови досягнення юридичної рівності держав як суб'єктів міжнародного права, а отже, для їх взаємодії не на основі підпорядкування, а на основі координації дій [504, с. 10].

Тепер варто зупинитися на питанні суб'єкта, який здійснює «обмеження» суверенітету держави — члена ЄС. Задамося питанням, чи дійсно у рамках Союзу внаслідок одностороннього волевиявлення його інститутів, що супроводжується тиском на держави-члени, відбувається передача певних прав і повноважень з національного на наднаціональний рівень влади або насправді має місце свідоме і добровільне волевиявлення держав-членів щодо створення над собою наднаціональних інститутів влади і делегування їм права реалізації

окремих повноважень, здійснення яких на національному рівні виявляється недостатньо ефективним, а отже, невиправданим на сучасному етапі розвитку? Аналіз установчих договорів, інших правових і політичних актів свідчить про те, що йдеться саме про добровільне самообмеження держави в можливостях самостійно реалізовувати окремі повноваження в рамках її внутрішньої і зовнішньої компетенції, тобто мова йде не про остаточне вилучення певної компетенції із предмета відання держави, а про заміну суб'єкта, що її здійснює [78]. Держава погоджується на самообмеження в праві реалізації окремих суверенних прав, оскільки переконана, що аналогічні кроки будуть здійснені й іншими державами-партнерами. При цьому створюється механізм взаємного корегування дій в інтересах всіх і кожного, чого досить важко досягнути за умов використання старих схем реалізації суверенітету. При цьому не інститути ЄС, а самі держави-члени визначають обсяг компетенції, якою вони наділять інститути Союзу і відповідно в рамках якої вони будуть здійснювати заходи, рішення щодо яких вироблені на наднаціональному рівні відповідно до мандату Європейської ради і Ради як інститутів міжурядової співпраці.

В умовах трансформації реалізації державного суверенітету науковці вимушені шукати нові підходи до його розуміння. А поки такий пошук триває в ЄС реалізується концепція «спільного» суверенітету, згідно з якою формальний суверенітет зберігається за державами-членами, а фактичний значною мірою реалізується спільно національними урядами та інститутами ЄС, що відповідає принципам лояльного співробітництва, субсидіарності і пропорційності, які характеризують сьогодні відносини між Євросоюзом і державами-членами.

2.2.3 Громадянство ЄС і його співвідношення з національним громадянством

Інститут громадянства історично склався на рівні національних держав і традиційно розглядається юридичною наукою [493; 253; 117] і практикою [154; 250, с. 24; 249, с. 29–31] як усталений політико-правовий зв'язок фізичної особи

з певною державою, який виражається в сукупності взаємних прав, обов'язків і відповідальності особи та держави. Поняттю «громадянство» в юридичній науці завжди приділялося багато уваги, внаслідок чого воно вважається достатньо розробленим. Однак розвиток європейської інтеграції, одним з наслідків якої стало запровадження громадянства ЄС, змушує переглянути традиційні погляди на цей інститут конституційного права. Особливої актуальності він набув через те, що поняття «громадянство» нерозривно пов'язано з поняттям «держави». Закріплення на рівні установчих договорів громадянства ЄС черговий раз поставило перед науковцями питання про уточнення правової природи Євросоюзу та кінцеву мету його створення.

Ідею запровадження громадянства об'єднаної Європи одним з перших у 1949 р. висловив Т. Х. Маршалл, який вважав, що громадянство — це «найкращий статус для повного об'єднання народів у співтовариство» [743, с. 92]. Схожих поглядів дотримувався Д. Хельд, який розглядав громадянство як «окрему концепцію універсального поєднання інтересів народу і суспільства з індивідуальними аспектами їх політичного життя» [713, с. 21].

Окремі автори висловлюються думки про те, що концепція європейського громадянства була закріплена у Римських договорах [450, с. 41]. В 60-ті роки, пише Т. Васил'єва, поняття «європейське громадянство» розглядалося суто в соціально-економічному аспекті. ДЄЕС містив норми, які унеможливлювали ситуацію, коли національні імміграційні бар'єри перешкоджали притоку економічно активних громадян держав-членів туди, де існувала потреба в їх професійних навичках і підприємницькому таланті. На підставі того, що ДЄЕС містив заборону на дискримінацію за ознакою державної приналежності робиться висновок про існування правових основ формування європейського громадянства в 60-ті роки [74, с. 22]. Дійсно, у вказаний період відбувається певне переосмислення свободи пересування громадян держав-членів, яка, на відміну від традиційних міждержавних відносин, перестає розглядатися з позиції еміграції та імміграції [672, с. 2118]. Відповідно вибір місця проживання на території Співтовариства вважається обумовленим культурними

чи професійними уподобаннями громадян, а не економічною необхідністю [673]. Однак дані зрушення в підходах до правового регулювання одного з аспектів правового статусу громадян держав–членів, на нашу думку, не слід трактувати як початок формування концепції європейського громадянства.

У процесі запровадження інституту союзного громадянства ЄС спирався на досвід Ради Європи, якою був розроблений комплекс принципів і норм, спрямованих на правове регулювання відносин громадянства (Конвенція про скорочення випадків багатогромадянства та про військову повинність у випадках багатогромадянства і Європейська конвенція про громадянство).

Запровадження громадянства ЄС означало виникнення специфічного різновиду подвійного громадянства в державах–членах ЄС. Традиційно під подвійним громадянством розуміється особливий правовий статус особи, пов'язаний з її перебуванням одночасно в громадянстві двох держав. Однак у даному випадку особи набували громадянства держави і міждержавного об'єднання, в наслідок чого не може йти мова про подвійне громадянство в його класичному розумінні. При співставленні громадянства ЄС і національного громадянства слід констатувати існування певної ієрархії, де громадянство держави є основним, а громадянство ЄС — субсидіарним, таким, що не може існувати самостійно від громадянства держави-члена [38, с. 21].

Формування відповідної концепції на рівні Європейських співтовариств починається з 70–х років ХХ ст. У. Хальтерн відмічає, що доки інтеграційні процеси були обмежені переважно будівництвом єдиного ринку, ніхто не переймався питанням про природу легітимності Європейських співтовариств. Однак, як тільки інтеграція почала зачіпати цінності і норми, що визначають основу політичної самоідентифікації європейців, одразу розпочалася дискусія з приводу існування «демократичного дефіциту», а потім про проблеми європейської ідентичності і громадянства. Зрештою, слід погодитися з думкою У. Хальтерна про те, що розширення ЄС здатне призвести до фрагментації його правового поля. Право у вузькому сенсі слова здатне сприяти подоланню кризи, залишаючись каркасом для ще недобудованого загальноєвропейського дому.

Однак, зрештою право не може забезпечити вирішення завдань, що належать до сфери політики – передусім мова йде про створення співтовариства громадян, що не лише готові користуватися благами єдиного ринку, але й жертвувати своїми інтересами заради спільної справи [340].

Отже, в означений період поступово відбувається усвідомлення того, що якісно нового рівня інтеграції неможливо досягнути без виникнення в суспільствах держав-членів відчуття громадянської єдності європейських народів. З метою реалізації цього завдання і був запроваджений інститут союznego громадянства [499, с. 71].

Становлення інституту союznego громадянства пройшло шість основних етапів: Паризький самміт (1974 р.), саміт Європейської Ради у Фонтенблo (1984 р.), підписання Маастрихтського договору (1992 р.), підписання Амстердамського договору (1997 р.), підписання Договору про Конституцію для Європи (2004 р.) та підписання Лісабонських договорів (2007 р.) [15, с. 493–497]. Запровадження європейського громадянства мало зрештою компенсувати певний дефіцит демократії в Євросоюзі, посилити захист прав та свобод людини, підвищити популярність інтеграції серед населення ЄС.

Вперше інститут союznego громадянства одержав нормативне оформлення у Маастрихтському договорі (статті 8–8e) [161, с. 55–57]. Цьому радикальному крокові передували численні двосторонні й загальноєвропейські консультації на рівні голів держав і урядів держав-членів [828, с. 270], а також Бірмінгемський самміт, на якому було прийнято Декларацію, яка визначила субсидіарний характер європейського громадянства [622, с. 5]. Проголошення громадянства ЄС розглядалося в контексті реалізації ідеї створення політичного союзу і мало на меті сприяти формуванню єдиної європейської ідентичності, яка мала надати додаткову міцність створюваній конструкції в умовах стрімкого посилення позицій ФРН в об'єднанні [728, с. 143].

Становлення європейської ідентичності нерозривно пов'язане з процесом формування європейської нації, під якою слід розуміти не соціально-етнічну, а соціально-політичну спільноту, в якому однорідність цієї нації забезпечується

наднаціональною владою шляхом надання представникам політичних націй держав-членів союзного громадянства і формування спільної «громадянської релігії» – міфів, символів тощо [259, с. 187–192]. Європейська ідентичність в межах Євросоюзу не може визначатися не спільністю походження, не приналежністю до певного місця розвитку. Набагато важливішу роль в процесі її формування відіграють спільність інтересів у різних сферах суспільного життя. Європейська політична нація формується на основі громадянства ЄС, спільних для усіх народів об'єднаної Європи законів і правових інститутів, що не знають виключення за етнічним походженням або релігійним уподобанням, тобто ідентичність ЄС складається як така, що заснована на політичних принципах [259, с. 188]. Б. М. Топорнін вважає, що громадянство економічного союзу має більше ідеологічне, аніж юридичне обґрунтування; якщо люди будуть бачити в Європі співтовариство народів, а не лише держав, то в інтеграції виникнуть міцні коріння» [499, с. 73].

Проголошення громадянства ЄС прямо чи опосередковано породжувало позитивні наслідки: підвищувало ступень наднаціональності ЄС, не вдаючись до створення нових наддержавних інституцій; посилювало інтернаціональний характер Союзу; демократизувало політичне життя об'єднання. Однак, закріплення на рівні установчих договорів інституту союзного громадянства викликало не лише схвалення, але й породило численні критичні оцінки. Так, У. К. Пресс зазначає, що поняття «європейське громадянство» залишається до кінця не зрозумілим: формально його зміст лежить у рамках «правових категорій», однак відсутнє чітке пояснення концептуального змісту, що створює труднощі в розумінні його значення для інтеграції [395, с. 129–137]. Зазвичай вказують на те, що надані ЄС права не несуть правової рівності, а тому громадяни держав-членів, перебуваючи на території інших держав-членів, залишаються лише «привілейованими іноземцями» [726, с. 35]; подвійне громадянство здатне привести до неконтрольованої міграції в багаті держави-члени, що спровокує дестабілізацію в країні [450, С. 47].

Відповідні зміни до інституту європейського громадянства були внесені Амстердамським договором (статті 17–21) [149, с. 561–563]. Положення про громадянство ЄС отримали також належне відображення у Конституції для Європи (ст. I-10) та ДФЄС, у ст. 20 якого констатується, що громадянином Союзу є кожен, хто має громадянство однієї з держав-членів; громадянство Союзу доповнює національне громадянство і не підмінює його [145, с. 221].

Таким чином, на сучасному етапі розвитку інтеграції інститут громадянства ЄС все ще перебуває в стадії свого становлення, а тому навколо його змісту точаться жваві дискусії, що надає актуальності проблемі удосконалення його змісту. Це однак не перешкоджає формулюванню певних висновків щодо визначення його змісту і призначення.

Передусім слід зазначити, що поняття «громадянство ЄС» не тотожне за змістом поняттю «громадянство держави», оскільки зв'язок між Союзом і особами, які визнаються його громадянами, не може бути ідентичним за змістом зв'язку між державою та її громадянами. Показово, що інститути ЄС, які наділяють європейців правами і свободами, не здатні водночас надати їм статус громадянина: єдиним способом доповнити отримані права згаданим статусом — це отримати громадянство однієї з держав-членів.

Національні уряди з особливою ретельністю підійшли до формулювання поняття «громадянство ЄС», аби уникнути двозначності під час його тлумачення. Так, якщо у ст. 8 Маастрихтського договору було вказано на запровадження громадянства Союзу (кожний громадянин держави-члена є громадянином Союзу [161, с. 55]), то в Амстердамському договорі здійснено конкретизацію його змісту: воно має доповнювати, а не замінювати собою національне громадянство [149, с. 561], тобто мати субсидіарний характер. Це положення було відтворено у Конституції для Європи [247, с. 102], а також включено в текст Лісабонських договорів [145, с. 221–222].

Не менш важливого значення для уточнення змісту громадянства ЄС, розкриття співвідношення між ним і національним громадянством має спосіб його набуття і припинення. Загальновідомо, що кожна держава самостійно

визначає у своєму законодавстві, хто є її громадянами, що підтверджує її суверенний характер. Реалізація даного суверенного права здійснюється шляхом прийняття парламентом спеціального законодавчого акта. На відміну від національних урядів інститути ЄС позбавлені такого права, оскільки питання розробки і прийняття установчих договорів, що регламентують порядок набуття і припинення громадянства Союзу, перебувають під контролем національних урядів. Сьогодні держави — члени ЄС повністю зберігають за собою суверенне право визначати, хто є їхніми громадянами, — на цьому спеціально було наголошено у Декларації про громадянство держави-члена [161, с. 238; 74, с. 23], що додавалася до Договору про ЄС. У цьому зв'язку окремі автори вказують на протиріччя між теорією та практикою європейського громадянства, оскільки поняття «громадянство» передбачає рівність його носіїв перед законом і державою. Логічно було б передбачити, що додаткові права і свободи, які надаються європейцям інститутами ЄС, будуть набуватися в однаковий спосіб [195]. Однак уніфікація принципів натуралізації, набуття притулку; встановлення мінімального терміну перебування, що необхідний для отримання права участі в муніципальних виборах країни проживання; регулювання політичних прав негромадян Союзу, що мешкають на його території, — ці та інші аспекти проблеми, що безпосередньо пов'язані з реалізацією громадянства ЄС, сьогодні лише виносяться на порядок денний політичного життя Євросоюзу. Зазначимо, що далеко не всі спеціалісти в галузі конституційного права переконані, що вдасться створити певний симбіоз, наприклад, німецької практики, що заснована на *ius sanguinis*, і британської, що базується на *ius soli* [195].

Виходячи з вказаних застережень, слід визнати, що хоча Суд ЄС і вимагає, аби реалізація даної компетенції національними урядами здійснювалася при дотриманні комунітарного права Союзу [394, С. 389], на сучасному етапі функціонування ЄС процедура набуття і втрати громадянства ЄС буде реалізовуватися у державах-членах неоднаково, оскільки визначається національним законодавством. На підставі аналізу судової практики Т.

Васил'єва доходить висновку, що Суд ЄС послідовно відстоює вказане право держав-членів. Так, відповідно до існуючої судової практики держава-член не може впливати на процедуру надання громадянства іншою державою-членом шляхом запровадження додаткових умов для визнання вказаного статусу, посиляючись на необхідність забезпечення реалізації основних прав і свобод, передбачених установчими договорами. Показово, що у випадку, коли громадянин однієї держави-члена одночасно має громадянство третьої країни, то інша держава-член не вправі пов'язувати питання про визнання його громадянином ЄС з питанням постійного проживання на території першої держави. Так само не допускається і відмова громадянам іншої держави-члена в користуванні правами і свободами, наданими правом ЄС, лише на тій підставі, що громадянство Союзу фактично було отримано заради єдиної мети – забезпечити громадянину третьої країни право на постійне проживання в межах ЄС. Ще до запровадження союзного громадянства Суд ЄС вказував на недопустимість неоднакового поводження з громадянами держав-членів в залежності від часу і способу набуття ними такого громадянства [74, с. 23, 24]. У цілому слід визнати, що нормативно-правові акти ЄС, що регулюють питання, пов'язані з громадянством ЄС, все ж містять положення, які сприятимуть уніфікації відповідного законодавства держав-членів ЄС. Громадяни держав-членів автоматично набувають громадянство ЄС. Їм не потрібно спеціально звертатися до певних органів Союзу з метою отримання його громадянства. Більше того, національні й закордонні паспорти громадян держав-членів уніфіковані за формою та змістом і мають відмітку про входження держави до Європейського Союзу.

Установчі договори не містять положень, які б стосувалися втрати громадянства ЄС. Однак оскільки питання набуття та втрати громадянства перебувають у компетенції національних урядів, є підстави вважати, що втрата громадянства відповідної держави — члена ЄС матиме наслідком автоматичну втрату і громадянства ЄС. Принаймні важко уявити ситуацію, коли

Європейський Союз може не визнати факт позбавлення державою-членом громадянства певної особи і продовжувати розглядати її як громадянина ЄС.

Європейське громадянство засноване не на принципі національної приналежності, а на відданості універсальним цінностям, що передбачає «культурний плюралізм». Запровадження громадянства Союзу можна розцінювати як важливу віху на шляху до формування загальноєвропейської ідентичності. З цієї точки зору можна стверджувати, що з моменту початку об'єднавчого процесу європейці зблизилися більш морально, культурно, аніж політично. Отже, комплементарний характер громадянства ЄС, що доповнює національне громадянство, досить органічно вписується в сучасну схему розбудови єдиної Європи [195].

Зміст громадянства становлять взаємні права і обов'язки людини і держави. З юридичної точки зору дія такої конструкції можлива і відносно громадянства Союзу, оскільки право ЄС наділяє фізичних осіб правосуб'єктністю. Громадянство ЄС можна умовно охарактеризувати як нерозвинуту модель національного громадянства, оскільки воно передбачає переважно гарантування прав, що визначають правові відносини між громадянами ЄС та інститутами Союзу або полегшують перехід з-під юрисдикції однієї держави-члена до юрисдикції іншої. Гарантування Союзом реалізації наданого ним переліку прав стало можливим завдяки визнанню принципу недискримінації за ознакою національного громадянства. Цей принцип, закріплений у Римських угодах і розвинутий Амстердамським договором, покладає на національні уряди обов'язок надавати громадянам інших держав-членів у сферах, що регулюються правом Союзу, той самий обсяг прав та обов'язків, що надаються своїм власним громадянам. До винятків із дії принципу слід віднести право держав-членів не допускати іноземців (зокрема і громадян інших держав — членів ЄС) до посад, які безпосередньо пов'язані зі здійсненням державно-владних повноважень, що слід розцінювати як засіб забезпечення суверенітету.

Набуття громадянства ЄС не перешкоджає особі реалізовувати в повному обсязі всі права та обов'язки, що надані їй як громадянину конкретної держави — члена ЄС, і разом з тим гарантує їй отримання комплексу нових прав і свобод. Отже, головна своєрідність громадянства ЄС полягає в тому, що воно базується на концепції свободи пересування. Переваги громадянства Союзу стають очевидними тоді, коли особа переїжджає до іншої країни. У випадку проживання в країні, громадянином якої особа являється, громадянство ЄС суттєвого значення не набуває.

Інститут громадянства передбачає наявність у особи не лише прав, але й обов'язків. Слід визнати, що поняття громадянства ЄС включає і обов'язки громадян, хоча їх переліку установчі договори не містять. Одним з імовірних пояснень цієї ситуації є бажання розробників установчих договорів забезпечити певну стабільність правовому статусу громадянина ЄС [285]. Однак може бути й інше пояснення: національне громадянство до кола основних обов'язків громадянина відносить військовий обов'язок та обов'язок платити податки. Вочевидь, намір закріплення аналогічних обов'язків за громадянами ЄС неодмінно викликало б протидію з боку держав-членів, оскільки це фактично передбачало б передачу Союзу реалізації низки принципів для збереження суверенного прав. Крім того, слід пам'ятати про проблему лояльності біпатридів [38, с. 12]. Як відомо, лояльність відносно держави означає, що особа формально перебуває в стані доброзичливо або принаймні нейтрального ставлення до державної влади. Держава в обмін на обов'язки, які вона виконує перед своїми громадянами, очікує на певну благонадійність з боку останніх. О. В. Белов висловлює припущення, що подвійна лояльність може бути вигідною для держави, оскільки сприятиме покращенню взаємопорозуміння і послабленню напруження між державами-членами [38, с. 13]. Не заперечуючи цього висновку, хотілося б наголосити, що в умовах, коли Євросоюз дедалі більше набуває ознак наднаціональності, у національних урядів виникає виправдане занепокоєння з приводу того, якому з рівнів влади будуть зберігати вірність особи, які одночасно є як громадянами держави, так і Євросоюзу. Це є

однією з причин, чому вони уникають закріплення в установчих документах обов'язків громадян перед ЄС. Відповідно, оскільки відсутність одного з елементів (прав чи обов'язків), що утворюють правовий статус громадянина, здатна зрештою призвести до порушення сталого зв'язку між індивідом і Союзом, то визначати громадянство ЄС як таке, що рівноцінне громадянству держави, навряд чи можливо. Таким чином, питання про конкуренцію двох рівнів громадянства в Європейському Союзі набуває свого вирішення принаймні на сучасному етапі розвитку об'єднавчого процесу.

У зв'язку з тим, що громадянство ЄС має додатковий характер, то відповідно до принципу субсидіарності громадяни Євросоюзу на території різних держав-членів матимуть різний обсяг прав. Дана проблема може бути вирішена або шляхом уніфікації національного законодавства держав-членів у сфері прав, свобод і обов'язків людини, що важко реалізувати на сучасному етапі, або шляхом делегування відповідних повноважень інститутам ЄС, що виглядає ще більш малоймовірним.

Підсумовуючи вище наведене, слід визнати, що, запровадивши союзне громадянство, Євросоюз і держави — члени зробили важливий крок на шляху до політичної інтеграції. Можна припуститись думки, що запровадження громадянства ЄС сприятиме поступовій ерозії правових відносин між громадянином і національними інститутами влади, оскільки реалізація ряду таких важливих прав і свобод, як, наприклад, свобода пересування, право вибору місця проживання, соціальні права тощо сьогодні переноситься повністю або частково на рівень Союзу. Можна також припустити, що громадянство ЄС в історичній перспективі може виявитися недовговічним. З часом Союз або перетвориться на повноцінну федеративну державу і тоді відбудуться зміни в існуючій нині ієрархії громадянства: союзне стане основним, а національне — субсидіарним, або Союз еволюціонує в напрямку перетворення на міжнародну організацію, що призведе до зникнення союзного громадянства одночасно з припиненням існування інтеграційного об'єднання.

Висновки до розділу 2

Європейський Союз — це якісно нове інтеграційне об'єднання, правова природа якого не визначена. Це пояснюється тим, що в процесі створення інституційного механізму ЄС заради забезпечення рівноваги між наднаціональними і національними інтересами використовуються елементи, що властиві різним моделям організації влади (імперія, федерація, конфедерація, міжнародна організація). Як наслідок, залежно від того, на якому комплексі ознак ЄС зосереджується увага, він або відноситься до певного різновиду міжнародних організацій, або характеризується як наднаціональна організація чи федеративне утворення, або порівнюється з конфедерацією чи з організацією *suigeneris*, або зазначається, що на етапі побудови політичного союзу використовуються адаптовані до сучасних умов імперські принципи організації та здійснення влади. Таким чином, у процесі визначення правової природи ЄС варто не намагатися підігнати його під традиційні форми організації влади, а розглядати його як новий тип об'єднання, що поєднує в собі елементи різних моделей організації влади.

Найбільш повно правову природу ЄС розкриває конструкція «наднаціональна організація». Для того щоб наднаціональність розглядалася як принцип організації влади в ЄС, не має значення наявність або відсутність відповідної норми в установчих договорах. Висновок про наднаціональний характер Союзу може бути зроблений на підставі аналізу чинного права та виявлення ознак наднаціональності в його інституційному механізмі. Для ЄС як наднаціональної організації властиві певні риси: держави-члени добровільно наділяють інститути ЄС компетенцією щодо реалізації широкого кола повноважень; інтереси Союзу не в усьому збігаються з інтересами держав-членів, а тому у своїй діяльності він виходить з власних пріоритетів, в яких відображені завдання Союзу; у передбачених установчими договорами випадках рішення в ЄС можуть прийматися кваліфікованою більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи ЄС формуються з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка

висунула їх кандидатуру; право Союзу має верховенство над національним правом, діє на всій території ЄС і є юридично обов'язковим для всіх суб'єктів національного права; окремі сфери правового регулювання повністю або частково виключені з відання національних урядів; можливість ЄС втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

Залучення наднаціональних інститутів до реалізації національної компетенції свідчить, що процес прийняття рішень в ЄС розподілено по всіх ланках багаторівневої структури управління і передбачає надання наднаціональним інститутам права і здатності легітимно діяти в межах національного правопорядку поряд з національними урядами. При цьому наднаціональний і національний рівні влади повинні діяти узгоджено заради досягнення спільної мети.

Функціонування ЄС передбачає поетапне делегування його інститутам права реалізації повноважень держав-членів, обсяг якого обумовлений ступенем розвитку інтеграції. Практика такого делегування не означає їх остаточної втрати державами-членами. Закріплення в Лісабонському договорі суверенного права держави вийти зі складу Союзу означає, що у випадку такого виходу всі передані ЄС для реалізації права і повноваження в повному обсязі повертаються до національного уряду.

Для сучасного етапу державно-правового розвитку країн-учасниць Євросоюзу характерно: збереження державами-членами статусу суверенної держави в його конституційно-правовому і міжнародно-правовому сенсі; самостійна реалізація ключових суверенних прав у сфері внутрішньої і зовнішньої політики; існування «суверенітету» ЄС, що передбачає право реалізації делегованих йому повноважень; поєднання колективно виробленої наднаціональної політики з відносно автономною національною політикою; співпраця наднаціональних, національних і субнаціональних владних структур щодо прийняття рішень з широкого кола важливих питань; безпосередня участь громадян ЄС у виборах Європейського Парламенту.

У процесі інтеграції ЄС здатний опосередковано впливати на суверенітет країн-кандидатів та держав-сусідів. Поширення соціально-економічних і політико-правових стандартів Союзу на оточуючі його країни відбувається шляхом їх залучення до економічного і політико-правового простору ЄС. При цьому такі країни не долучаються до процесу вироблення й прийняття рішень на наднаціональному рівні. Спостерігається асинхронність двох процесів: країни-кандидати та держави-сусіди *de-facto* стають частиною «єдиної Європи» скоріше, аніж виникає відповідне припущення їх права впливати на європейські справи. Отже, для цих країн існує певна небезпека опинитися серед пасивних об'єктів управління з боку ЄС.

Громадянство ЄС нормативно оформлює безпосередній правовий зв'язок між Європейським Союзом і громадянами держав-членів, сприяючи втіленню в життя ідеї розбудови ЄС як союзу народів. «Громадянство ЄС» не тотожне за змістом поняттю «громадянство держави», воно доповнює, а не замінює собою останнє, тобто має субсидіарний характер. Запровадження громадянства ЄС посилює інтернаціональний характер Союзу, демократизує його політичне життя.

РОЗДІЛ 3

ІНСТИТУЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ ЄС

Європейський Союз – це чітко структуроване утворення, що переслідує конкретні цілі. Їхньому досягненню покликана служити система інститутів і органів, створених на основі установчих договорів, актів вторинного права і спеціальних угод. Чисельність інститутів і органів ЄС, їх найменування і правовий статус змінюються в процесі поглиблення інтеграції. Кожний структурний елемент інституційного механізму має свій статус і діє в межах повноважень, покладених на нього установчими договорами. Природно, що при формуванні такої доволі складної владної структури постає питання про реалізацію механізму стримувань і противаг як у класичному розумінні – між інституціями одного рівня (між інститутами ЄС), так і між владними структурами наднаціонального і національного рівня. Хоча в установчих договорах відсутня спеціальна норма, що закріплює вимогу стосовно запровадження механізму стримувань і противаг в інституційній системі ЄС, цей принцип може бути реконструйований шляхом тлумачення положень Преамбули Договору про ЄС, в якій вказується на відданість принципам демократії і правової держави. Крім того він отримав достатньо послідовне і цілісне втілення у загальній конструкції механізму публічної влади ЄС – у ньому створено інститути, що виконують основні функції публічної влади – законодавчу, виконавчу і судову.

3.1 Європейський Парламент: еволюція правового статусу

Відповідно до ст. 13 Договору про Європейський Союз (Лісабонська редакція) його інституційний механізм складається з семи інститутів, перше місце серед яких посідає Європейський Парламент. Щоправда, такий припис не вказує на реальне місце цього інституту в інституційному механізмі, як і не

означає, що формально перше місце він посідав завжди¹. Створення Європейського Парламенту, який обирається безпосередньо громадянами ЄС, виокремлює Євросоюз з-поміж інших міждержавних об'єднань. У цьому зв'язку слід зазначити, що коли європейська інтеграція розглядається у значному масиві наукових робіт, то розробкою правового статусу Європейського Парламенту займається обмежене коло правників [740; 675; 633; 614; 35; 264; 164; 133; 366], що зумовлює актуальність проведення аналізу його місця і ролі в інституційному механізмі Союзу.

Серед головних завдань, що постали перед ЄС протягом останніх десятиріч, було посилення демократичних засад у його організації. У цьому зв'язку слід підкреслити, що саме Європейський Парламент був і залишається тим інститутом, з діяльністю якого пересічні європейці пов'язують свої сподівання як у питанні залучення Союзу до реалізації своїх потреб, так і щодо його подальшої легітимації в дусі класичних європейських демократичних традицій [372, с. 214]. Виходячи з такого розуміння, цілком закономірно, що у ст. 10 ДЄС закріплено певні демократичні засади: функціонування Союзу засноване на принципі представницької демократії; громадяни безпосередньо представлені на рівні Союзу в Європейському Парламенті; кожен громадянин має право брати участь у демократичному житті Союзу; рішення приймаються якомога відкритіше та ближче до громадян; політичні партії сприяють формуванню європейської політичної свідомості і вираженню волі громадян ЄС [145, с. 176].

У системі інститутів ЄС Європейський Парламент став інститутом, правовий статус і повноваження якого зазнали найбільш значних змін. Поглиблення інтеграції привело до зміни правового статусу Європейського Парламенту, про що свідчить його трансформація з органу міжпарламентського співробітництва держав-членів у представницький інститут парламентського типу [111, с. 218; 133, с. 6]. Така трансформація стала результатом пошуку

¹ У Договорі про заснування Європейського співтовариства вугілля і сталі (ст. 7) Загальна Асамблея в ієрархії інститутів посідала друге місце.

оптимальної моделі інституту, який би міг максимально забезпечити безпосередній і постійний правовий зв'язку між громадянином і Союзом.

Визначаючи Європейський Парламент як представницький орган народів об'єднаної Європи, важко уникнути його порівняння з національними парламентами. Наявність парламенту, тобто виборного колегіального органу державної влади, який наділений законодавчими повноваженнями і займає провідне місце в системі державних органів, має повну довіру народу, виступає від його імені й підтримує соціальні зв'язки з ним, є однією з головних ознак демократичного суспільства [546, с. 356]. Цей висновок цілком стосується також і Союзу, адже місце і роль Європарламенту в інституційному механізмі ЄС зумовлені саме його представницьким характером. При цьому слід зазначити, що на кожному етапі інтеграції його законодавчі функції поступалися за обсягом аналогічним функціям національних парламентів. Ця ситуація потребує пояснення.

У процесі аналізу правового статусу Європарламенту необхідно відповісти на питання, що являє собою цей інститут. Передусім слід звернути увагу на те, що хоча він й іменується «парламентом», але насправді скоріше нагадує нижню палату національного парламенту [122, с. 280; 498, с. 62–64], тоді як Раду прийнято розглядати як аналог верхньої палати. При цьому слід зазначити, що таке порівняння є умовним, адже Парламент і Рада *de jure* залишаються формально самостійними інститутами Союзу, а не частинами (палатами) певного єдиного органу. Повноваження Європарламенту як «нижньої палати» законодавчого органу значно поступаються за обсягом нижній палаті національних парламентів, що у свою чергу не дає підстав ототожнювати їх. Це пов'язано з тим, що процес прийняття рішень в ЄС, результатом якого є ухвалення різних за юридичною силою нормативно-правових актів (регламенти, директиви, рішення), зосереджений у межах інституційного трикутника: Комісія – Рада – Парламент. При цьому у законотворчому процесі пальма першості традиційно належала Раді, оскільки національні уряди не бажають випускати з під свого контролю законодавчу

діяльність ЄС. У результаті реальні повноваження в законодавчій сфері були передані міжурядовій за своєю правовою природою Раді, тоді як Загальну асамблею наділили лише консультативними і дорадчими повноваженнями. Колишній президент Європарламенту Ж. Спечаль із цього приводу зазначає, що окремі держави-члени, зокрема Франція і Великобританія розглядали цей інститут як гарантію непорушності державного суверенітету [118, с. 95]. Однак поглиблення інтеграції вимагало посилення наднаціонального характеру Співтовариств, отож що раз, коли вносилися зміни до змісту установчих договорів, відбувалося певне посилення його ролі в цьому трикутнику.

Правовий статус Європейського Парламенту зумовлений існуванням і юридичним закріпленням принципу інституційної рівноваги (інституційного балансу), що іманентно властивий політико-правовій природі Євросоюзу (слід зазначити, що цей висновок не поділяють європейські парламентарі, на думку яких у ЄС завжди існував інституційний дисбаланс між Комісією, Радою і Парламентом [122, с. 280; 333]). Цей принцип був вперше сформульований Судом ЄС у справі *Meroni*: «баланс властей є характеристикою інституційної структури Співтовариства, фундаментальною гарантією, наданою Договором» [648, с. 133]. Закріплені в установчих договорах повноваження інститутів і органів ЄС, а також форми та принципи співпраці між ними становлять основу горизонтального поділу компетенції, що власне і є проявом принципу інституційного балансу. Історія інтеграції переконливо доводить, що цей баланс не є незмінним, інакше еволюція правового статусу Європейського Парламенту, як, зрештою, й інших інститутів і органів, була б неможливою.

Загальновідомо, що модель публічної влади, що втілена в ЄС, містить окремі ознаки, властиві міжнародним організаціям. Однак це не дає підстав вважати Союз такою організацією, оскільки, як вже зазначалося, йому більшою мірою властиві наднаціональні ознаки. Дійсно, організаційна структура жодної міжнародної організації не має парламенту. Їхні асамблеї або подібні органи складаються не з депутатів, які обираються безпосередньо населенням, а з представників, яких призначають або обирають представницькі органи держав-

членів [133, с. 10]. За таким принципом, наприклад, сформовані Парламентська асамблея Ради Європи, Міжпарламентська асамблея СНД. Європейський Парламент як за порядком формування, так і за повноваженнями суттєво відрізняється від таких органів міжнародних організацій.

Попередницею Європарламенту в його нинішньому варіанті була Загальна асамблея ЄСВС [111, с. 218]. Термін «асамблея» був використаний для позначення аналогічних органів у створених у 1957 р. ЄЕС та Євроатому. Слід зазначити, що під час підписання Римських договорів було вирішено не створювати в кожному співтоваристві окрему асамблею, а мати загальний орган, який офіційно став називатися Європейська парламентська асамблея. Хоча депутати Асамблеї в 1962 р. прийняли рішення про зміну назви на «Європейський Парламент», проте в офіційних документах Співтовариств вона почала вживатись лише після набрання чинності ЄСА.

Заснування Асамблеї було обумовлене необхідністю демократизації Європейських співтовариств, діяльність яких опинилася поза контролем національних парламентів. Проте, «призначення представників Асамблеї з числа членів національних парламентів позбавляло її принципу демократичності й розмивало саму представницьку природу Асамблеї» [118, с. 95]. Крім того, спочатку засідання Асамблеї проходили не в рамках приналежності депутатів до відповідної політичної групи, що властиво для нижньої палати парламенту, а на основі національних фракцій і лише в 1953 р. цей порядок було змінено. Отже, у випадку із Загальною Асамблеєю мала місце квазіпарламентська модель представництва. Зазначимо, що вказана практика суперечила ДЄСВС, ст. 20 якого передбачала, що Асамблея має складатися з представників народів держав-членів. Такий відхід від нормативно закріпленого правила можна пояснити тим, що національні уряди виявилися не готовими до запровадження прямих виборів до Асамблеї, оскільки цей крок сприяв би посиленню легітимності і наднаціональних засад Співтовариств. У цій ситуації Європейська парламентська асамблея була зацікавлена в тому, щоб її формування відбувалося відповідно до порядку, передбаченого

установчими договорами. Позицію Парламенту в дискусії з цього питання посилив ДЄЕС, який у ч. 3 ст. 138 закріпив норму, згідно з якою Парламентська асамблея мала розробити положення про проведення виборів шляхом загального прямого голосування на підставі єдиної для усіх держав-членів процедури, а Рада мала одноголосно схвалити відповідні пропозиції та рекомендувати їх для застосування державам-членам. Парламентська асамблея в 1969 р. підготувала проект Конвенції, що регламентувала проведення прямих виборів. Цей проект мав компромісний характер, про що свідчать деякі його положення: встановлення перехідного періоду, протягом якого третина складу Асамблеї буде, як і раніше, призначатися національними парламентами з числа своїх депутатів; можливість поєднання однією особою національного і європейського парламентського мандатів (у цьому випадку припинення національного депутатського мандату означало втрату європейського мандату); дозвіл державам-членам протягом перехідного періоду самостійно визначати модель виборчої системи [118, с. 95–96; 483, с. 279–299]. Попри компромісний характер проект Конвенції не був підтриманий Радою. Відмова національних урядів від її підписання була обумовлена позицією Ш. де Голя та інших політиків, які не бачили сенсу в запровадженні процедури прямих і загальних виборів до Асамблеї в ситуації, коли її повноваження залишалися доволі обмеженими. Таким чином, питання про зміну правового статусу Європейського Парламенту опинилося в прямій залежності від згоди Ради, яка наполягала на вирішенні двох взаємообумовлених питань: зміцнення наднаціональних засад Співтовариств (Франція пов'язала питання запровадження прямих виборів до Європарламенту з питанням легалізації діяльності Європейської Ради) і розширення повноважень Європарламенту.

Загальна асамблея з самого спочатку не була залучена до нормотворчого процесу, її повноваження зводилися до здійснення незначного контролю за діяльністю Вищого керівного органу та загального нагляду за окремими сферами діяльності ЄСВС. Ситуація почала змінюватися після підписання Римських договорів, в яких передбачалося що Рада до прийняття рішення по

проекту нормативно-правового акта, що був підготовлений Комісією, мала провести консультацію з Асамблеєю і отримати від неї резолюцію.

Європарламент прагнув підняти свій статус в інституційній системі Співтовариств або шляхом укладення угод з іншими інститутами [805, с. 834; 763, с. 12; 762, с. 27–40], або шляхом тлумачення на свою користь установчих договорів. Прагнення Європарламенту посилити свої позиції, з одного боку, і усвідомлення державами-членами необхідності зміцнювати наднаціональний характер об'єднання заради підвищення ефективності його функціонування, з другого, призвело до того, що Рада в березні 1960 р. в односторонньому порядку поширила дію консультативної процедури на всі важливі проблеми Європейського Співтовариства. Так, було започатковано практику так званих «добровільних консультацій» [677, с. 176], яку Рада в подальшому погодилася поширити на ті випадки, які відповідно до установчих договорів не вимагали проведення консультацій з Парламентом. У 1964 р. Рада посилила позиції Європарламенту в нормотворчому процесі шляхом поширення консультації за межі так званих «важливих проблем», не визначивши при цьому нових меж для їх застосування. У результаті в середині 70-х рр. Рада проводила консультації з Парламентом майже з усіх законодавчих пропозицій, підготовлених Комісією, а також за своєю ініціативою запровадила практику надання пояснень того, чому зауваження Парламенту не були нею враховані. Прикладу Ради послідувала і Комісія, яка почали направляти всі службові документи не тільки Раді, але й Парламенту. Хоча така практика не отримала нормотворчого закріплення, проте продовжувала існувати і з часом стала звичною для взаємовідносин у трикутнику Рада – Європейський Парламент – Європейська комісія.

У західній літературі виокремлюють вісім ключових подій (етапів) у процесі еволюції статусу Європарламенту [677, с. 294–307]. Не вдаючись до їх детальної характеристики, визначимо їх з метою з'ясування того, що саме сприяло розвитку цього інституту.

1. Початок змін у повноваженнях Європарламенту пов'язують із прийняттям бюджетних договорів 1970 та 1975 рр., завдяки чому він отримав

можливість впливати на формування бюджету Співтовариств. Цей крок призвів до обмеження повноважень національних парламентів у питанні формування бюджету Співтовариств. Розширення його повноважень у бюджетній сфері означало, що за Співтовариствами визнається право на існування власних ресурсів. Західні дослідники вважають, що саме з цього періоду починається поступова «емансипація» Європейського Парламенту. У цілому динаміка процесу нагадує аналогічний процес, що відбувався в епоху Середньовіччя і Нового часу в Європі з національними парламентами [393, с. 254].

У цей же період активно обговорюється питання запровадження прямих виборів до Європарламенту. Так, у комюніке Гаагського саміту 1972 р. було вказано, що Рада продовжить вивчати питання щодо запровадження прямих виборів до Парламенту, а на Паризькому саміті 1972 р. голова Комісії С. Мансхольт наголосив на необхідності просуватися в напрямі до Парламенту, що обирається прямими виборами при загальному голосуванні [716], щоправда, ця позиція не отримала закріплення в підсумковій декларації [717].

2. Наступний крок у процесі розширення повноважень Європарламенту також пов'язаний із бюджетним договором 1975 р., який запровадив погоджувальну процедуру, що вимагала отримання згоди від Парламенту під час ухвалення Радою нормативно-правових актів у певних сферах. При цьому за Радою залишалося «останнє слово» у законодавчому процесі.

3. Принципового значення для зміни правового статусу Європарламенту набула процедура проведення загальних і прямих виборів, яку було ухвалено у 1974 р. під час проведення Паризького саміту [703, с. 15; 773, с. 8] і яка вперше була реалізована у 1979 р. Показово, що під час роботи саміту було ухвалено рішення про те, що проведення перших прямих виборів до Європарламенту має збігтися із запровадженням європейського паспорту [798, с. 10], що сприятиме ідентифікації громадян Співтовариств як європейців.

4. Важливою подією в процесі зміцнення позицій Європарламенту стало ухвалення в 1980 р. Європейським Судом справедливості рішення у справі *Roquette Frères*, яким він скасував ухвалений Радою регламент, оскільки його

було прийнято без необхідного в цьому випадку консультативного висновку Парламенту [659, с. 3333]. Таким чином була підтверджена обов'язковість його участі в процесі прийняття законодавчих актів у визначених установчими договорами сферах. Досить цікавою в цьому випадку є аргументація Судом своєї позиції. Суд наголосив, що консультація з Європарламентом означає його можливість відігравати реальну роль у правотворчому процесі Співтовариств. Таке повноваження Парламенту є суттєвим фактором у процесі становлення інституційного балансу, що передбачений Договором. Суд також зазначив, що отримання Радою від Парламенту консультативного рішення є обов'язком, який відображає фундаментальний демократичний принцип, що полягає у можливості громадян ЄС опосередковано, через Парламент, брати участь у прийнятті рішень на рівні ЄС [659, С. 3333].

5. Чергове розширення повноважень Парламенту забезпечило підписання ЄСА, який запровадив процедуру співпраці, яка передбачила необхідність проведення другого читання у Парламенті під час консультацій щодо проекту нормативного акта, та процедуру надання згоди Європарламентом на прийняття нових членів ЄС та укладення угод про асоціацію.

До цього етапу слід віднести ще одну подію, яка хоча і не згадується авторами періодизації, проте логічно і хронологічно з ним пов'язана. Після підписання ЄСА, Суд виніс рішення у справі *Les Verts* [666, с. 1339], в якому обґрунтував можливість оскарження актів Європарламенту, і рішення у справі *Chernobyl* [657, с. I-2041], в якому визнав за Парламентом право на оскарження актів інших інститутів Співтовариств. В умовах існування певних прогалин у праві ЄС Суд правосуддя, який вважає своїм обов'язком захищати статус і повноваження кожного з інститутів Союзу визнав за Парламентом статус повноцінного суб'єкта судового провадження з оскарження актів інститутів ЄС (ст. 263 ДФЄС (колишня ст. 230 ДЄС)).

6. Принципове значення для розвитку статусу Європарламенту мав Маастрихтський договір, який запровадив процедуру співпадаючого рішення та розширив існуючі повноваження Парламенту, що сприяло, на думку

Європейського Суду з прав людини, його перетворенню на неодмінну складову законодавчої влади Союзу: «Європейський Парламент більше не є суто консультативним органом, а перетворився на орган, покликаний відігравати визначальну роль у законотворчому процесі Співтовариства» [393, с. 254–255].

Розширення повноважень Європарламенту в цей період супроводжувалося застереженням зі сторони Суду ЄС, згідно з яким неприпустимо, аби Парламент зловживав своїми правами. Так, Суд ЄС у справі *Parliament v Council* не задовольнив позов Парламенту стосовно скасування Регламенту 3917/92 на підставі того, що Рада прийняла його, не отримавши висновку Парламенту [655, с. 643]. Суд встановив, що Рада попередила Парламент про необхідність винесення висновку по проекту Регламенту в певний строк. Парламент своєчасно не прийняв його через процедурні непорозуміння, внаслідок чого Рада ухвалила Регламент без висновку. Суд зазначив, що прерогативи одного інституту не повинні перешкоджати виконанню функцій іншими інститутами, а також досягненню цілей ЄС [667, с. I-11453]. Отже, аналіз практики Суду ЄС свідчить про те, що принцип інституційного балансу полягає передусім у посиленні позицій Європарламенту.

7. У 1999 р. набув чинності Амстердамський договір, який збільшив кількість напрямів європейської політики, в яких бере участь Європарламент: якщо раніше його повноваження поширювалися на п'ятнадцять напрямів, то після набуття чинності Амстердамським договором – на тридцять вісім. Договір також розширив правові підстави застосування процедури співпадаючого спільного рішення та забезпечив юридичну обов'язковість рішення Європарламенту щодо майбутнього нормативно-правового акта.

8. Згідно з Лісабонським договором Європарламент виступає представником не народів держав-учасниць, а громадян Союзу (ст. 14 ДЄС). Парламент стає обов'язковим учасником законодавчого процесу у межах інституційного трикутника Комісія – Рада – Європарламент. На сьогодні Парламент несе рівну з Радою відповідальність за якість законодавства. Нова роль Парламенту базується на розширеній процедурі співпадаючого рішення

(зараз це загальна законодавча процедура, на основі якої приймається більшість законодавчих актів Союзу (статті 289 і 294 ДФЄС)), завдяки чому досягається одна із цілей Лісабонських реформ – наближення законодавчого процесу до загальноприйнятих демократичних стандартів. Крім того, Європарламент також отримав певні права у сфері здійснення контролю за Комісією, що робить його більш схожим на національні законодавчі органи; у Парламенту також зросли повноваження щодо впливу на структуру та зміст бюджету ЄС. І останнє – зазнала змін структура і організація самого Парламенту. Сьогодні статус Європарламенту, його склад, порядок організації та формування регулюються у ст. 14 ДЄС, ст.ст. 223–234 ДФЄС, які деталізуються у Регламенті Парламенту та щорічній Програмі його діяльності. На особливу увагу заслуговує Регламент, який регулює основні положення, які стосуються правового статусу та порядку функціонування Парламенту, його повноважень та порядку їх здійснення, а також регламентує відносини з іншими інститутами та органами ЄС і національними парламентами. Проект Регламенту розробляється Парламентом, але затверджується Радою, яка виносить рішення кваліфікованою більшістю голосів після отримання висновку Комісії. Це ще раз переконливо доводить, що Європарламент не є аналогом національного парламенту.

Наведена періодизація і система чинників, що обумовлювали поетапні зміни правового статусу Європарламенту, становить інтерес, оскільки доводить справедливність висновку С. Нінатті, яка назвала процес еволюції повноважень Парламенту і їх закріплення в установчих договорах та судовій практиці «парламентаризацією» інституційного балансу [753, с. 40]. Разом з тим вказану періодизацію важко назвати досконалою, оскільки вона не враховує, наприклад, інші, наведені нами фактори і події, що також впливали на розширення повноважень, а відтак і посилення ролі Парламенту як до 1970 р., так і пізніше.

Договір про Європейський Союз (ст. 14) визначає, що у Європарламенті депутати представляють не окремі держави-члени, а усіх громадян Союзу, внаслідок чого вони не пов'язані наказами своїх виборців, не можуть бути відкликані і голосують відповідно до своєї совісті й переконань. Їх кількість

становить 750 депутатів та Голова. Представництво громадян є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом з шести представників від держави-члена. Жодна держава-член не може отримати більше 96 місць. Членів Європарламенту обирають строком на п'ять років на засадах прямого загального виборчого права шляхом вільного таємного голосування. Правом обирати і бути обраним громадяни Союзу наділяються незалежно від місця їх проживання на території ЄС. Порядок здійснення права обирати і бути обраним встановлюється Радою, що приймає рішення одностайно за пропозицією Європейської комісії і за згодою Європарламенту. Крім ДЄС порядок формування Парламенту закріплений у спеціальному джерелі первинного права ЄС – Акті про вибори представників в Асамблею шляхом загального прямого голосування від 20 вересня 1976 р. [682, с. 1]. Слід зазначити, що Акт містив у собі більшість ключових положень проекту Конвенції 1960 р. Одна з не багатьох принципових особливостей полягала в тому, що Акт, як і Конвенція, дозволяв поєднання європейського і національного мандату, але на відміну від останньої він не передбачав припинення європейського мандату у разі припинення дії національного мандату. Порівняння двох документів дозволяє дійти висновку, що підходи до вирішення питання про проведення загальних прямих виборів до Європарламенту, розроблені в 1960 р. і викладені в проекті Конвенції, були цілком обґрунтованими і виваженими, а отже, причина їх відхилення полягала не в їх невідповідності потребам інтеграції, а у неготовності національних урядів вдатися до реального її поглиблення. Інший висновок, який випливає з цієї ситуації, полягає в тому, що інтеграційний процес до тих пір, доки буде розвиватися, вимагатиме дедалі більшого посилення проявів наднаціональності. Його можна загальмувати, як це мало місце у випадку з виборами до Європарламенту, але зрештою необхідні кроки у відповідному напрямі з часом все одно будуть зроблені.

Досить дискусійних є питання правового регулювання порядку проведення виборів до Європарламенту. Спроби запровадити однакову виборчу процедуру здійснювалися неодноразово, починаючи з 1976 р., однак вони не

увінчалися успіхом. Чинні установчі договори передбачать у перспективі запровадження однакового порядку проведення виборів, а поки що дотримання загальних принципів обрання депутатів у державах-членах [463, с. 149–151]. Доки єдина процедура виборів у Європарламент не запроваджена, організація і проведення голосування регулюється кожною державою-членом відповідно до національного виборчого законодавства.

Правові акти ЄС проголошують загальне виборче право, проте не розкривають змісту цього принципу, оскільки в усіх державах-членах діють єдині конституційні норми, що закріплюють рівне і загальне виборче право для громадян, що досягли вісімнадцятирічного віку.

В усіх країнах ЄС, окрім Великобританії, депутати Європарламенту обираються за пропорційною системою, хоча і в різних її варіантах (списочна або система голосу, що передається). Таке правило було закріплено в 2002 р. в результаті реформи Акта 1976 р. Акт надає державам-членам можливість самостійно визначати виборчі округи, не порушуючи при цьому пропорційний характер системи, визначати мінімальний поріг для отримання місць, встановлювати верхню межу витрат кандидатів у депутати. Акт визначив гарантії діяльності депутатів Парламенту, зафіксував перелік посад, зайняття яких несумісне з депутатським мандатом, а також встановив єдиний для всіх держав-членів період голосування [463, с. 11, 23].

На підставі аналізу організації виборів до Європарламенту Делойї та Брутер роблять висновок про те, що вони є унікальними, оскільки відбуваються на транснаціональному рівні, а правові норми, якими вони регулюються, мають «подвійний» характер (тобто використовуються як норми національного права, так і права ЄС) [685, с. XIII].

Критична оцінка представницького характеру Європарламенту [600, с. 358–362] передбачає аналіз його повноважень в інших сферах. Слід погодитися з В. І. Муравйовим, який стверджує, що Європарламент ще не став справжнім парламентом [392, с. 127], оскільки його законодавчі, контрольні та бюджетні повноваження залишаються обмеженими.

Перш ніж проаналізувати законодавчі повноваження Європарламенту, необхідно зазначити, що законодавчий процес у межах ЄС – це сукупність визначених в установчих договорах процедур прийняття певними інститутами ЄС рішень нормативного та рекомендаційного характеру. Лісабонський договір досить чітко регламентує ці процедури (статті 288–299 ДФЄС). В ЄС законодавчі повноваження реалізуються через систему трьох інститутів: Комісія – Рада – Європарламент. Роль останнього у цьому трикутнику відповідно до Лісабонського договору значно посилилася, хоча Рада не втрачає своєї ключової позиції у законодавчому процесі. Це стосується і Комісії, яка продовжує залишатися головним ініціатором прийняття законодавчих актів ЄС. Зміни, внесені Лісабонським договором торкнулися не стільки перебігу законодавчої процедури, скільки розширення кількості сфер, у яких рішення або постанови ухвалюються Європарламентом і Радою разом за пропозицією Комісії (ст. 294 ДФЄС). Передбачається, що відповідно до загальної законодавчої процедури буде ухвалюватися 90 % законодавчих актів ЄС. Решта актів ухвалюватиметься в рамках спеціальної законодавчої процедури, яка є іншою формою співпраці Парламенту і Ради. Згідно з ч. 2 ст. 289 ДФЄС ухвалення регламентів, директив або рішень, яке здійснюється або Європарламентом за участю Ради, або Радою за участю Європарламенту, є спеціальною законодавчою процедурою. Існуючі нині загальна та спеціальна законодавчі процедури замінили собою закріплені у Маастрихтському договорі процедури консультацій, співробітництва, спільного прийняття рішень та процедуру згоди. Це не означає, що окремі форми участі Європарламенту повністю зникають. Навпаки, вони охоплюються тими процедурами, що передбачені установчими договорами у новій редакції [600, с. 364].

Крім розширення кола питань, прийняття рішень з яких обов'язково передбачає отримання згоди Європарламенту, Лісабонська угода посилила демократичність процесу прийняття рішень в ЄС. Підвищення ролі Європарламенту в процесі прийняття рішень робить цю інституцію настільки важливою, що її внутрішня діяльність та відносини з іншими інститутами

повинні бути максимально відкритими. Тому питання реалізації загальної законодавчої процедури зберігає свою актуальність, особливо щодо порядку досягнення згоди між інститутами ЄС та часу, який для цього може вимагатися. Однак необхідно зазначити, що загальна законодавча процедура хоча і ефективна з точки зору її реалізації, та одночасно, на жаль, вона не дає можливості проводити громадські дискусії про зміст законодавства. Тому якщо метою Європарламенту є встановлення тісного зв'язку з громадянами ЄС, то він все ж таки повинен спробувати переорієнтуватися з неформальних зустрічей із представниками Комісії та Ради на більшу відкритість своєї роботи у тих випадках, коли на порядку денному стоять важливі і спірні питання.

Порівняно із Маастрихтським договором значно посилилася роль Парламенту у бюджетній, фінансовій сфері, що є додатковим свідченням «схожості» цього органу із національними парламентами. Одночасно існування автономного, майже незалежного від держав-членів бюджету говорить про наявність «державницьких» рис у правовій природі Союзу.

Бюджетний процес характеризується високим рівнем співпраці у формі тріалогів (між Комісією, Радою та Європарламентом) та засідань узгоджувальних комітетів, що було юридично закріплено Міжінституційною угодою 1999 р. [795, с. 267]. Відповідно до ст. 314 ДФЄС річний бюджет Союзу встановлюється Європарламентом та Радою, які діють згідно зі спеціальною законодавчою процедурою. Хоча проект бюджету готує Комісія, Європарламент має право його змінювати, йому належить останнє слово у прийнятті (або відхиленні) бюджету (ст. 314 ДФЄС). Якщо Парламент відхиляє бюджет, процедура прийняття останнього починається спочатку.

Європарламент одночасно залучений і до процесу прийняття актів, що стосуються системи власних ресурсів. Як зазначено у ст. 311 ДФЄС, після проведення консультацій з Європарламентом і одностайно з ним, Рада, діючи згідно зі спеціальною законодавчою процедурою, ухвалює рішення, що встановлює положення стосовно системи власних ресурсів Союзу, а також щодо заходів з їх реалізації. Так само Рада, діючи згідно зі спеціальною

законодавчою процедурою, ухвалює регламент, що встановлює багаторічну фінансову програму. Рада діє одностайно після отримання згоди Європейського Парламенту, яка надається більшістю складу його членів.

Стаття 322 ДФЄС передбачає обов'язкову участь Європарламенту (загальна законодавча процедура) у прийнятті регламентів щодо фінансових правил, які визначають, зокрема, процедуру, що ухвалюється для формування та виконання бюджету, представлення та проведення аудиту звітності, а також правил, що передбачають перевірку відповідальності суб'єктів фінансової діяльності, зокрема уповноважених розпорядників та бухгалтерів. Європарламент бере участь у визначенні методів та процедури, за допомогою яких надходження до бюджету, передбачені положеннями, що стосуються власних ресурсів Союзу, надаються у розпорядження Комісії, та заходів, яких слід вжити для задоволення потреб у коштах, якщо такі є.

Європарламент не лише бере участь у розробці проекту бюджету ЄС та в його прийнятті, але й разом із Радою контролює виконання кошторису. Так, Комісія щороку подає Парламенту та Раді звітність про виконання бюджету попереднього фінансового року. Комісія також направляє Європарламенту та Раді баланс активів та пасивів Союзу та подає їм оціночний звіт про фінанси ЄС, що ґрунтується на досягнутих результатах, зокрема стосовно вказівок, наданих Європарламентом та Радою. Отже, бюджетні повноваження Парламенту дають йому можливість впливати на всю політику ЄС.

Не менш важливого значення набувають контрольні повноваження Європарламенту. Для забезпечення демократизму та відкритості в процесі прийняття рішень ЄС повноваження Парламенту щодо здійснення перевірки діяльності інститутів ЄС постійно розширювалися. Серед контрольних повноважень Європарламенту найбільш вагомим є право на оголошення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Парламенту. У разі якщо вотум недовіри підтримує подвійна більшість, усі члени Комісії колективно подають у відставку (ст. 234 ДФЄС). За всю історію існування Союзу питання про вотум недовіри Комісії ставилося на голосування

лише один раз. Це пояснюється тим, що до січня 1995 р. Європарламент ніяк не впливав на призначення членів Комісії. Отже, не існувало важелів, які б спонукали новий склад Комісії брати до уваги бажання Європарламенту. Однак 3 січня 1995 р. було запроваджено нову процедуру визначення складу Комісії, у межах якої Парламент отримав повноваження по затвердженню її членів. І хоча контрольні повноваження щодо Комісії все ще характеризуються недостатньою повнотою, оскільки Парламент не може висловити недовіру окремому члену Комісії і відправити його у відставку, все ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблено перший крок – Парламент обирає і може відправляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома третинами своїх членів голову Комісії (ст. 17 ДЄС) [464, с. 137–142].

Для здійснення контрольних повноважень щодо Комісії Європарламент широко використовує інститут інтерпеляції, коли Комісія відповідає усно чи письмово на запитання, поставлені депутатами. Крім того, Парламент щорічно затверджує як програми діяльності Комісії на новий рік, так і загальні звіти про її роботу за рік, що минає (ст. 230 ДФЄС). Усі ці процедури свідчать про закладення основ політичної відповідальності Комісії перед Парламентом.

Контроль Європарламенту за діяльністю Європейської ради та Ради є значно вужчим. Так, Європейська рада та Рада самі визначають процедури, відповідно до яких вони будуть заслуховуватися Парламентом (ст. 230 ДФЄС). Зокрема, правило 19 Процедури Ради передбачає можливість направляти голову або члена Ради для участі у сесіях Парламенту. Починаючи з 1960 р. голова Ради робить перед Європарламентом усний звіт про діяльність очолюваного ним органу за рік, що минув. Щодо Європейської Ради, то вона зобов'язана інформувати Європарламент про хід своїх засідань та надавати йому щорічний письмовий звіт про результати своєї діяльності.

Європарламент наділений повноваженнями проводити розслідування: на вимогу чверті його членів він може створити тимчасову слідчу комісію для того, щоб, не перешкоджаючи реалізації повноважень інших компетентних інститутів та органів, перевірити, чи мав місце факт правопорушення або

порушення порядку управління під час застосування права ЄС (ст. 226 ДФЄС). Слідчі комісії, які виявляють нові факти та привертають увагу громадськості до певних аспектів діяльності інститутів ЄС, є одним із механізмів реалізації контрольної функції Парламенту. Порядок здійснення права на розслідування здійснюється Парламентом за власною ініціативою згідно з регламентом, який приймається відповідно до спеціальної законодавчої процедури після схвалення Радою і Комісією (ч. 3 ст. 226 ДФЄС).

Розглядаючи механізми парламентського контролю та розширення впливу громадян ЄС на процес прийняття рішень у Союзі, слід звернути увагу на деякі процедури. Передусім йдеться про право на подання індивідуальних та колективних петицій (право на петицію мають фізичні та юридичні особи ЄС), які підлягають обов'язковому розгляду Європарламентом, за умови якщо ця петиція стосується питань компетенції Союзу. Зважаючи на обставини справи Комітет з петицій може передати петицію на розгляд пленарної сесії Парламенту або, висловивши офіційну думку, просити Голову Європарламенту передати її на розгляд Комісії чи Ради ЄС.

Ще однією процедурою є запровадження інституту Омбудсмена. Омбудсмен уповноважений отримувати скарги від будь-якого громадянина Союзу, будь-якої фізичної чи юридичної особи, яка мешкає або має зареєстрований офіс в одній з держав-членів, щодо порушень у діяльності інститутів та органів ЄС, крім судових. Омбудсмен проводить розслідування правопорушень та інформує особу, яка подавала скаргу, про результати такого розслідування (ст. 228 ДФЄС). Скарга має бути подана протягом двох років з моменту, як особі стали відомі факти, які становлять предмет скарги. Поданню скарги має передувати звернення до відповідних органів та інститутів ЄС, яких вона стосується. Після отримання скарги Омбудсмен може порадити особі, що її подала, звернутися для розгляду до інших органів та інститутів ЄС. Омбудсмен за власною ініціативою чи на основі поданих скарг проводить незалежне розслідування, якщо вважає його виправданим. Органи та інститути ЄС зобов'язані надати Омбудсмену доступ до будь-якої інформації, яку він

вважає за потрібну, включаючи документи, які знаходяться в державах-членах. За результатами такого розслідування складається доповідь, що направляється інститутам та органам, яких стосується ця скарга. Останні протягом трьох місяців після отримання доповіді Омбудсмена повинні надати свої зауваження. Після цього підсумкова доповідь направляється Парламенту та іншим зацікавленим інститутам. Особа, яка подала скаргу, інформується про результати проведеного розслідування. Не підлягають розгляду скарги щодо трудових відносин між органами та інститутами ЄС та їх службовцями та посадовими особами, крім випадків зазначених у ст. 90 (п.п. 1, 2) Положення про Європейську публічну службу та якщо закінчився строк надання відповіді. У цілому діяльність Омбудсмена узагальнюється в підсумковій щорічній доповіді, яка направляється до Європейському Парламенту [133, с. 112].

Ще одним елементом парламентського контролю ЄС є запити депутатів. Письмові та усні запити, які депутати Парламенту подають на підставі ст. 230 ДФЄС, дають можливість отримати виключну інформацію щодо певних подій або передбачають прийняття певного рішення стосовно Комісії. Якщо спочатку запити подавалися лише до Комісії, то згодом інші інститути ЄС також погодилися відповідати на них. У 1976 р. на Паризькому саміті глави держав та урядів поширили цю практику на сферу спільної зовнішньої політики та політики безпеки, зобов'язавши засідання міністрів закордонних справ держав-членів (згодом формалізовані в Раді ЄС) відповідати на запити Парламенту.

Повноваження Європарламенту у сфері здійснення СЗППБ можна порівнювати з компетенцією національних парламентів у сфері зовнішніх зносин [133, с. 128–129]. Установчими договорами передбачені різні форми участі Парламенту у сфері зовнішніх зносин: від консультацій до надання згоди на ті чи інші дії у цій сфері. Так, угоди про створення асоціацій з державами або міжнародними організаціями, угоди про приєднання Союзу до ЄКПЛ, угоди, які при організації процедур співпраці створюють інституційний механізм, угоди, які мають важливі бюджетні наслідки для ЄС, та угоди, що поширюють свою дію на сфери, стосовно яких застосовується звичайна чи

спеціальна законодавча процедура, коли вимагається схвалення з боку Парламенту, укладаються після отримання його згоди (ст. 218 ДФЄС). Європарламент також надає згоду на початок переговорів про прийняття держав до ЄС або про вихід з нього (статті 49 та 50 ДЄС). Його згода необхідна також для застосування заходів стосовно держав-членів, які допускають суттєві умисні порушення цінностей, на яких заснований Союз (ст. 7 ДЄС). Європарламент консультує Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки з приводу головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ і СПБО, а також може звертатися з питаннями до Ради та Високого представника чи давати їм рекомендації. Також він організовує щорічні дискусії про стан справ у цих сферах (ст. 36 ДЄС).

Необхідно також зазначити, що Європарламент наділений правом звернення до Суду ЄС стосовно законності актів Союзу (ст. 263 ДФЄС), а також отримання від Суду висновку щодо відповідності проекту міжнародної угоди положенням Договору про ЄС (ч. 1 ст. 218 ДФЄС).

Проведений аналіз засвідчує, що Європейський Парламент є інститутом, який найбільш еволюціонував у процесі поглиблення інтеграції, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для свого подальшого розвитку, оскільки є єдиною серед інституцій Союзу, легітимність якої забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС, інтереси яких він покликаний відображати і реалізовувати у політиці інтеграційного об'єднання.

3.2 Європейська рада як правова форма співробітництва глав держав і урядів держав-членів ЄС

Європейська рада виникла значно пізніше інших інститутів ЄС, зазнавши еволюції свого статусу. Ідея створення цієї інституції виникла в 1974 р. під час проведення зустрічі глав держав і урядів у Парижі. Причина запровадження

нового органу крилася в наслідках «Люксембурзького компромісу» (1996 р.): ані Єврокомісія, позиції якої були значно послаблені, ані Рада, діяльність якої мала галузеву спрямованість, а прийняття рішень здійснювалося на основі принципу одноголосності, не могли визначати перспективи розвитку інтеграції і надавати Співтовариствам необхідного спонукального імпульсу до розвитку [600, с. 374]. Як і будь-які інші фундаментальні інтеграційні ініціативи, ідея створення такого органу була запропонована тандемом керівників Франції (В. Ж. д'Естеном) і Німеччини (Г. Шмідтом). Передбачалося, що керівники держав-членів ЄС за участю голови Єврокомісії будуть проводити неформальні дискусії, під час яких будуть обмінюватися думками, шукати взаємопорозуміння між собою, визначати напрями подальшого розвитку, тобто вони зосередяться на політичній стороні питання, тоді як технічні питання будуть передані іншим інститутам Співтовариств. Європейська Рада повинна була виробляти від імені Європейських співтовариств єдину узгоджену політику [793, с. 122]. Запровадження нового органу стало компромісом між прибічниками ідеї створення конфедерації «Сполучених Штатів Європи» і тими, хто ратував за створення Європейського уряду.

Проведення у 1974 р. першого засідання Європейської Ради породило питання про легітимність її функціонування, не передбаченого установчими договорами [475, с. 12]. У цьому зв'язку, зазначає С. В. Сулімський, юридична наука виробила підхід, згідно з яким Європейська Рада здійснює діяльність у двох сферах: політичного співробітництва і визначення основних напрямів діяльності Співтовариств. Оскільки політичне співробітництво мало виключно міжурядовий характер и не входило до сфери дії права ЄС, то визнання ролі Європейської Ради в його здійсненні було цілком закономірним, бо інститути Співтовариств на той час не мали повноважень у цій сфері. Європейська Рада зіткнулася з проблемою визнання легітимності її ролі у регулюванні діяльності Співтовариств, оскільки її існування здавалося несумісним з принципом законності. Лише з часом шляхом доктринального тлумачення ст. 2 Договору про злиття (Брюссельський договір 1965 р.) було вироблено досить складне

обґрунтування цієї ролі Європейської Ради, яке виглядає таким чином. Рада складається з представників держав-членів (ранг представництва умисно не уточнюється). Оскільки право направлення представників до Ради належить державам-членам, то вони можуть направляти на її засідання Ради будь-кого зі своїх членів, зокрема голів урядів і держав. Таким чином, держави-члени і юридична спільнота Співтовариств сформулювали і сприйняли юридичну фікцію про те, що Європейська Рада є свого роду «формою проведення» засідань Ради. У такий спосіб Європейській Раді вдалося домогтися визнання легітимності своїх рішень, за допомогою яких неодноразово долався параліч інституційної системи Співтовариств [475, с. 12–13].

Неформальні дискусії поступово трансформувалися в саміти на вищому рівні. Якщо спочатку вони проходили тричі на рік, то сьогодні — чотири. Однак при необхідності Європейська Рада може провести неплановий самміт.

Європейська Рада досить швидко перетворилася на найвищий політичний орган, уповноважений приймати такі доленосні для інтеграції рішення, як питання про схвалення напрямів реформування ЄС, створення нових або зміну правового статусу вже існуючих інститутів і органів, вирішення кадрових питань та питань місцезнаходження інститутів і органів Союзу, визначення кола країн, яким буде надано право вступу до Союзу, і граничні строки набуття ними членства, довгострокове планування союзного бюджету, визначення переліку і змісту антикризових дій тощо. Первісно цілі і функції нового органу не були визначені нормативно, оскільки рішення про його створення мало характер політичної угоди між лідерами держав-учасниць, яку не було формально інкорпоровано в законодавство ЄЕС. Лише згодом місце і роль Європейської Ради в інституційному механізмі ЄС були формалізовані.

Аналіз установчих договорів і політичних документів Союзу дає підстави виділити етапи в процесі формалізації правового статусу Європейської Ради. Перший етап пов'язаний з Паризьким самітом 1974 р., у комюніке якого було окреслено її завдання. Функції Європейської Ради були певним чином уточнені на другому етапі, що асоціюється з Лондонським (1977 р.) і Штутгартським

(1983 р.) самітами. На третьому етапі відбулося прийняття ЄСА, у якому вперше було згадано Європейську Раду, чітко визначено склад її учасників, передбачено скорочення самітів з трьох до двох на рік (нині — двічі на півріччя) (ст. 2 ЄСА) [161, с. 12]. Четвертий етап пов'язаний з прийняттям Маастрихтського договору, який вперше закріпив положення про Європейську Раду в установчому договорі і чітко визначив сфери її відповідальності в рамках ЄС, розкрив характер відносин з Європейським Парламентом та й уточнив порядок роботи: Європейська Рада надає Союзу необхідного для її розвитку спонукального імпульсу і визначає загальні політичні орієнтири, тобто вона відповідальна за розробку загальних напрямів розвитку ЄС; вона виступає тим владним центром, що визначає стратегічний напрям економічного розвитку ЄС; прерогативою Європейської Ради є сфера зовнішньої політики і політики безпеки ЄС; Європейська Рада надає Парламенту звіт про кожне своє засідання і щорічну доповідь про прогрес, досягнутий Союзом (реалізація принципу підконтрольності вищого міжурядового органу вищому представницькому (наднаціональному) інституту). Таким чином, слід погодитися з І. А. Грицяком, який зазначає, що згідно з Маастрихтським договором Європейська Рада набула статусу своєрідного політичного «гібриду»: хоча формально вона не підпорядкована ДЄСПв, проте практично залишається пов'язаною з процесом європейської інтеграції, яка є підґрунтям Європейського співтовариства [111, с. 217].

Прийняття Амстердамського договору знаменує собою п'ятий етап, який позначився посиленням ролі Європейської Ради в проведенні СЗПБ. Якщо згідно з Маастрихтським договором Європейська Рада визначала принципи і основні орієнтири лише СЗПБ, то Амстердамський договір поширив це повноваження ще й на сферу оборони. Крім того, ст. J3 була доповнена положеннями, згідно з якими Європейська Рада приймає загальні стратегічні рішення, які здійснюються ЄС у сферах, де держави-члени мають важливі спільні інтереси. Під час визначення загальної стратегії Європейська Рада встановлює цілі, тривалість і засоби, які повинні мати Союз і держави-члени.

Шостий етап пов'язаний із набуттям чинності Лісабонськими договорами. Його можна розцінювати як доленосний у процесі формалізації правового статусу і ролі Європейської Ради. Безумовно, найбільш значущою подією цього етапу стало усунення традиційної «дискримінації» Європейської Ради в інституційному механізмі ЄС — вона нарешті набула статусу інституту, а отже, зрівнялася за статусом з іншими інститутами Союзу і більше того, в їхній ієрархії зайняла друге після Європарламенту місце. На цей крок держави-члени зважилися після того, як змогли переконатися, що провідна роль Європейської Ради не здатна підірвати подальше утвердження наднаціональності Союзу [571, с. 166].

Трансформація статусу Європейської Ради позначилася передусім на її повноваженнях у нормотворчій сфері: якщо раніше вона могла приймати документи під назвою «висновки», які були політичними документами, а тому не мали юридичної сили і не входили до переліку джерел права ЄС, то відтепер вона може приймати правові акти у формі «рішення» (ст. 26 ДЄС), які, щоправда, на відміну від директив і регламентів, не можуть бути спрямовані на уніфікацію чи гармонізацію права держав-членів (ст. 31 ДЄС). Крім того, Лісабонський договір встановив пряму заборону Європейській Раді брати участь у законодавчому процесі Союзу (ст. 15 ДЄС) [571, с. 166].

Факт заборони Європейській Раді брати участь у законодавчому процесі не повинен вводити в оману стосовно визначення її ролі у нормотворчому процесі ЄС, а також щодо значення її правових актів у законодавстві Союзу. Справа в тому, що Європейська Рада фактично виступає прообразом глави держави і як така виконує притаманні їй функції, які оформлюються відповідними рішеннями. Так, шляхом прийняття рішень вона вирішує досить широкий спектр питань організаційного характеру, спрямованих на уточнення і доповнення норм установчих договорів з питань запровадження критеріїв відповідності щодо вступу до ЄС країн-кандидатів (ст. 49 ДЄС); визначення критеріїв, у рамках яких відбуваються переговори і укладається угода про вихід держави зі складу ЄС, прийняття рішення про продовження строку дії

Договорів стосовно такої держави (ст. 50 ДЄС); визначення квот держав-членів при формуванні Європарламенту (п. 2 ст. 14 ДЄС); встановлення порядку ротації держав-членів в Комісії, коли кількість комісарів буде менше за кількість держав-членів (п. 5 ст. 17 ДЄС, ст. 244 ДФЄС); прийняття рішення про перелік інших формацій Ради, окрім тих, що вказані у п. 6 ст. 16 ДЄС, та головування в них (ст. 236 ДФЄС); розширення повноважень Європейської прокуратури (ст. 86 ДФЄС). Слід зазначити, що вказаними повноваженнями, хоча вони мають надзвичайно важливе значення, не вичерпується роль Європейської Ради у нормотворчому процесі Союзу. Договір про ЄС надає їй надзвичайно важливі повноваження передусім у процесі внесення поправок до установчих договорів: по-перше, їй належить вирішальне слово в питанні започаткування процедури перегляду установчих договорів; по-друге, Європейська Рада, в особі її Голови, скликає Конвент щодо розробки відповідних поправок; по-третє, після схвалення Європарламенту Європейська Рада може прийняти рішення про недоцільність скликання Конвенту, в цьому разі вона встановлює мандат для Конференції представників урядів держав-членів; по-четверте, Європейській Раді належать повноваження щодо пошуку шляхів вирішення проблеми з набуттям чинності схвалених Конференцією представників урядів держав-членів поправок.

Для сфери внутрішньої політики і діяльності Союзу (ч. III ДФЄС) передбачено спрощену процедуру перегляду, в якій головна роль знову-таки відведена Європейській Раді. Вона може змінити всі або окремі положення вказаного розділу шляхом одноголосного голосування. При цьому з Європарламентом, Комісією і ЄЦБ проводяться лише консультації. Щоправда таке рішення набуває чинності лише після його схвалення усіма державами-членами відповідно із конституційними правилами кожної з них (ст. 48 ДЄС).

Лісабонські договори надали Європейській Раді й інші важливі повноваження у законотворчій сфері. Так, вона наділяється правом у передбачених Договорами випадках змінити законодавчу процедуру прийняття рішення Радою, а саме: перейти від прийняття рішення одноголосно до його

схвалення кваліфікованою більшістю голосів (за винятком рішень, які тягнуть військові наслідки або наслідки у сфері оборони (п.7. ст. 48 ДЄС); дозволити Раді перейти від прийняття законодавчих актів згідно із спеціальною процедурою до звичайної законодавчої процедури (п. 7 ст. 48 ДЄС). Однак реалізація цього права потребує одноголосного рішення Європейської Ради, підтримки таких рішень більшістю Європарламенту і відсутності заперечень від національних парламентів.

Таким чином, слід визнати, що заборона на участь Європейської Ради у законотворчій діяльності не узгоджується з її правом приймати рішення, якими доповнюються або уточнюються установчі договори. Виходячи з цього, вказану заборону необхідно трактувати як недоцільність участі Європейської Ради у законотворчому процесі в сенсі прийняття і оновлення поточного (вторинного) законодавства ЄС, що не виключає її права і навіть обов'язку відігравати ключову роль у прийнятті і оновленні «конституційного» законодавства ЄС.

Окрім нормотворчих Європейській Раді притаманні й інші повноваження, реалізація яких дозволяє інтерпретувати її статус як глави «федерації суверенних держав». Так, Європейській Раді, як і главі держави, згідно з п. 7 ст. 17 ДЄС належить прерогатива визначати кандидатуру на посаду Голови Комісії і вносити її на розгляд Європарламенту; відповідно до п. 1 ст 18 ДЄС Європейська Рада за згодою Голови Комісії призначає і звільняє Верховного представника Союзу з іноземних справ і політики безпеки (у багатьох формах правління визначення кандидатури міністра закордонних справ належить до повноважень глави держави); на підставі п. 2 ст. 7 ДЄС Європейська Рада може констатувати значне і стале порушення певною державою-членом цінностей Союзу, що за певних умов дає підстави Раді на основі п. 3 ст. 3 ДЄС застосувати санкції до такої країни. Як глава Союзу Європейська Рада реалізує арбітражну функцію стосовно Ради, коли остання виявляється неспроможною прийняти необхідне рішення, що сприяє розблокуванню її роботи. Разом з тим саме за реалізацію цієї функції стосовно Ради Європейську Раду неодноразово критикували. Зокрема їй закидають, що,

втручаючись у вирішення справ, віднесених до компетенції Ради, вона автоматично перетворюється на її продовження. Це підриває ефективність обох інституцій [674, с. 9]. Частково цю проблему було вирішено шляхом запровадження процедури прийняття рішення кваліфікованою більшістю голосів членів Ради. Однак стосовно питань, які потребують одностайного голосування Ради, Європейська Рада продовжує виконувати згадану функцію.

Після прийняття Договору про ЄС відбулося також уточнення порядку формування і діяльності Європейської Ради (ст. 15 ДЄС). І. А. Грицяк звертає увагу на ту обставину, що Європейська Рада на відміну від інших інститутів ЄС тривалий час діяла без будь-яких правил внутрішнього розпорядку [111, с. 218]. Дійсно, хоча лісабонська практика шестимісячного головування мала очевидні позитивні наслідки, однак не сприяла забезпеченню послідовності і спадковості курсу ЄС. Успішність країни як голови Європейської Ради фактично визначалася такими чинниками, як розмір і ресурси [396], дипломатичний досвід і традиції, знайомство з системою ЄС, ступінь відданості європейській інтеграції та внутрішньополітична ситуація [122, с. 245]. Відповідно під час головування великих держав не виникало особливих проблем, однак коли головування переходило до малих держав, то у останніх виникали певні труднощі з повноцінною реалізацією функції представництва Союзу на міжнародній арені [122, с. 249], а також ряд інших проблем організаційного характеру. Вказані обставини спонукали розробників Конституції для Європи, а згодом — Лісабонських договорів здійснити реформування організації і порядку роботи Європейської ради.

Лісабонська редакція Договору про ЄС конкретизує склад Європейської Ради¹, серед членів якої вперше з'являється її Голова, що відтепер працює на постійних засадах. Голова обирається кваліфікованою більшістю голосів строком на два з половиною роки (не більше двох термінів підряд) за неписаним правилом з колишніх членів Європейської Ради (голів держав чи

¹ Стаття 15 ДЄС визначає таким чином склад Європейської Ради: Голова, глави держав або урядів держав-членів, Голова Комісії; в її роботі бере участь Верховний представник Союзу із закордонних справ і політики безпеки; залежно від порядку денного члени Європейської ради можуть прийняти рішення про те, що голів держав або урядів буде супроводжувати міністр, а Голову Комісії — один з членів Комісії.

урядів або голів Комісії). Поряд з головою Комісії він представляє наднаціональні інтереси (Договір категорично забороняє йому займати будь-які посади в уряді держав-членів) у міжурядовій за своїм характером Європейській Раді, що стало підставою для обмеження його повноважень представницькими, організаційними та арбітражними [122, с. 246–247] функціями (ст. 15 ДЄС). Як і голова Комісії він не володіє правом голосу на засіданнях Європейської Ради, коли остання приймає рішення. У цьому зв'язку слід погодитися з Є. Громогласовою, яка зазначає, що запровадження посади Голови Європейської Ради, несумісної з національним мандатом, важко класифікувати як крок у напрямі комунітаризації міжурядових механізмів співпраці в ЄС [114].

Разом з тим, як вже зазначалося раніше, робоча група міністрів закордонних справ одинадцяти провідних держав-членів ЄС у вересні 2012 р. запропонувала змінити порядок обрання, а відтак і правовий статус і місце Голови Європейської Ради в інституційній системі ЄС. Так, пропонується запровадити посаду президента Європейського Союзу, який обиратиметься безпосередньо громадянами ЄС під час проведення прямих загальних виборів. Дана процедура обрання здатна суттєво підвищити легітимність президента, що за ступенем впливу займе провідне місце серед інститутів Союзу, на що вказує пропозиція робочої групи надати йому право самостійно призначати членів європейського уряду. Разом з тим не пояснюється, як зміниться при цьому статус і повноваження самої Європейської Ради.

Аналіз місця Європейської Ради в інституційному механізмі Союзу дозволяє погодитися з висловленим окремими науковцями припущенням [104, с. 46], згідно з яким її доцільно розглядати як «президентську владу» ЄС, що за статусом і характером здійснюваних функцій є аналогом глави національної держави, в якій залежно від обставин проявляється колегіальна (Європейська Рада у повному своєму складі) або індивідуальна (Голова Європейської Ради) природа. Це хоча не досить поширена, проте і не нова конституційна модель конструювання органу влади, що виконує роль і функції глави держави.

3.3 Рада ЄС: правовий статус

Рада ЄС (далі – Рада) – це інститут, який виконує в ЄС важливу за своїм значенням роль. Спеціальну Раду міністрів ЄСВС було створено у 1952 р. за ініціативою країн Бенілюксу, які сподівалися у такий спосіб захистити свої національні інтереси в умовах домінування Німеччини, Франції та Італії в ЄСВС [744, с. 128]. Іншою метою її заснування було прагнення національних урядів врівноважити Європейську комісію, що втілювала наднаціональні засади і мала досить широке коло повноважень [206, с. 32]. Як і інші інститути Рада з розвитком інтеграції зазнала суттєвих як формальних, що позначилися на його назві, так і змістовних, що втілилися в його діяльності, змін [394, с. 232–253]. Так, на час свого створення цей інститут, який досить часто в літературі іменують Радою міністрів, мав назву Спеціальна рада міністрів, яку було змінено на Раду Європейських співтовариств (1967–1993 рр.), яка у Маастрихтському договорі була перейменована на Раду Європейського Союзу. Саме остання назва є офіційним найменуванням інституту, що зазначено не лише в установчих договорах, але і в спеціальному рішенні самої Ради.

Рада за своїм статусом належить до інститутів міжурядового співробітництва, що має подвійне призначення: з одного боку, вона діє як інститут ЄС, а, з другого, є своєрідним форумом, у межах якого держави-члени озвучують і потім узгоджують національні інтереси [122, с. 262, 263].

З позиції принципів організації та функціонування Рада – це унікальний інститут Союзу, що має певну специфіку.

1. До складу Ради входять по одному міністру від кожної держави-члена (щоправда, кількість голосів членів Ради залежить від розміру і економічного потенціалу країни, яку він представляє), наділених у силу свого положення *ex officio* правом ухвалювати рішення, що зобов'язують державу, яку вони представляють (ч. 2 ст. 16 ДЄС). Слід зазначити, що формування законодавчого органу, яким вважається Рада, з представників виконавчої влади є порушенням принципу поділу влади (схожим є порядок формування верхньої палати

парламенту в ФРН та Російській Федерації). Проте в ЄС механізм стримувань і противаг не є аналогом подібних механізмів, що діють на національному рівні.

Розширення сфер відання Союзу, а отже, і повноважень Ради обумовили закріплення в Маастрихтському договорі норми, яка передбачала можливість скликання Ради у складі глав держав і/або урядів. Зрозуміло, що проведення засідання Ради у такому форматі було доцільно лише за певних, доволі вагомих підстав. Так, засідання Ради в такому форматі було проведено 3 травня 1998 р. для вирішення питання, які держави-члени відповідають критеріям, що обумовлюють членство у Валютному союзі і готові до запровадження євро з 1 січня 1999 р. Іншою вагомою підставою для скликання Ради у такому форматі Договір про ЄС (ст. 7) визначав розгляд питання стосовно можливості накладання санкцій на державу-члена, яка допустила серйозні і неодноразові порушення принципів, закріплених у ст. 6 ДЄС. Однак визнання Європейської Ради інститутом ЄС обумовило скасування в Лісабонській редакції Договору про ЄС положення, що передбачало можливість скликання Ради у складі голів держав і/або урядів (ст. 7 ДЄС).

2. Хоча формально Рада є єдиною структурою, її члени працюють одночасно у декількох різних спеціалізованих формаціях (Рада із загальних справ (РЗС), Рада з закордонних справ, Рада з економіки та фінансів (Екофін), Рада з сільського господарства тощо), які ділять між собою відповідальність за сфери, що входять до її компетенції [744, с. 127]. Перелік формацій Ради визначає Європейська Рада (ч. 6 ст. 16 ДЄС, ст. 236 ДФЄС). Така складна конфігурація Ради виникла не одразу: якщо з моменту започаткування інтеграційного процесу Рада функціонувала у складі міністрів закордонних справ (Рада із загальних питань), то у подальшому почали створюватися «спеціалізовані» (галузеві) Ради. Вважається, що така організаційна модель цього інституту, яка більше нагадує побудований за галузевою ознакою уряд, аніж законодавчий орган, підвищує компетентність і ефективність його діяльності, хоча цей висновок поділяється не всіма авторами. Так, Д. Сіджанські зазначає, що насправді має місце слабка координація між Радою із загальних

питань і спеціалізованими Радами. Збільшення кількості формацій цього інституту закономірно викликає створення нових спеціалізованих Рад, що, у свою чергу, підриває цілісність інституту і ефективність його роботи [443, с. 140]. Аналогічного висновку доходить Д. Дайнен [122, с. 265].

3. Формації Ради мають фактично неоднаковий статус (існує неписана ієрархія Рад, заснована на економічному та політичному значенні питань, якими вони займаються) [122, с. 267]. З поміж інших формацій цього інституту виділяють Раду із загальних питань, Екофін та Раду із сільського господарства (ст. 16 ДЄС (Лісабонська редакція)) [104, с. 48; 122, с. 267–269]. До цього переліку привілейованих Рад слід додати ще й Раду з закордонних справ, що пов'язано з розподілом функцій між останньою і Радою із загальних питань.

Рада із загальних питань завдяки повноваженням у галузі конституційних й інституційних питань, зовнішньої політики відіграє координаційну роль, що робить її *primus inter pares* стосовно інших Рад. Саме вона забезпечує узгоджений характер діяльності різних формацій: у взаємодії з головою Європейської Ради і з Комісією здійснює підготовку засідань Європейської Ради, а також забезпечує контроль за виконанням її рішень (ч. 6 ст. 16 ДЄС). Роль Ради з закордонних справ полягає у розробці зовнішньополітичних заходів ЄС, виходячи зі стратегічних напрямів, визначених Європейською Радою, а також забезпеченні послідовності дій Союзу. На вагоме значення Екофіну, який опікується питаннями функціонування ЕВС, вказує те, що окремі аналітики донедавна розглядали його як можливу основу для формування «економічного уряду» Союзу. Рада з сільського господарства також має досить широкі повноваження не лише в сфері сільського господарства, але й доквілля, ветеринарії, внутрішнього ринку, окремих аспектів економічних і соціальних питань. Згадані Ради мають деякі спільні характеристики: їхня компетенція лежить посередині між національною та спільною політикою; ще до набуття чинності Лісабонським договором вони (РЗС і Екофін) поширювалися на сфери поза першою опорою; їх засідання готують і координують спеціальні органи, а не лише Комітет постійних представників (Корепер).

Слід зазначити, коли одні Ради збираються щомісяця, то інші – чотири рази на рік. Попри існуючі відмінності незалежно від того, яка формація Ради ухвалила рішення, вони матимуть однакову юридичну силу.

Як вже зазначалося, Рада – це цілісний інститут, у межах якого одночасно функціонує декілька формацій. Така ситуація закономірно породжує питання про організацію і порядок здійснення керівництва цим інститутом. Відповідно до існуючої практики головує в Раді протягом шести місяців представник однієї з держав-членів ЄС відповідно до системи рівноправної ротації. При цьому черговість головування визначає Європейська Рада. Лісабонська редакція ДЄС уточнює питання головування в окремих формаціях Ради. Так, у Раді з закордонних справ головує Верховний представник Союзу з іноземних справ і політики безпеки, тоді як в інших формаціях, як і раніше, головує представник тієї країни, яка на даний момент головує в Раді ЄС (ч. 9 ст. 16 ДЄС).

Є ще один доволі важливий аспект, що характеризує порядок головування в Раді: під час підготовки рішень Ради і керівництва в процесі її функціонування чинний голова зобов'язаний узгоджувати свої дії як зі своїм попередником, так і з своїм наступником (ст. 2 Внутрішнього регламенту (правил процедури) Ради ЄС) [84]. Такий порядок певною мірою сприяє забезпеченню спадковості й послідовності політичного курсу і діяльності Ради, що в умовах неухильного зростання кількості держав-членів набуває пріоритетного значення, на що звертає увагу М. Ю. Кавешніков [206, с. 34].

Рада є організаційною структурою, що має значний управлінський потенціал. Серед притаманних діяльності Ради характерних ознак виділяють прагнення до пошуку компромісів і консенсусу у відносинах між державами-членами та гнучкість у процесі прийняття рішень. Ефективне виконання Радою її основної функції – прийняття рішень у межах ЄС –можливе виключно за умови дедалі тіснішої співпраці з Комісією та Європарламентом.

З приводу того, до якої з «гілок влади» має бути віднесена Рада, точиться дискусія, яка не припиняється з часу її заснування, що пов'язано з нетрадиційним способом її формування і широкий спектр повноважень (Рада

спільно з Європарламентом реалізує законодавчу і бюджетну функції, а також здійснює функцію визначення політики і координаційну функцію (ст. 16 ДЄС)), які на національному рівні реалізуються різними гілками влади. Більшість авторів, визначаючи правовий статус Ради, відносять її до законодавчої гілки влади, характеризуючи її як головний, вищий законодавчий орган [691, с. 19], посилаючись при цьому на положення установчих договорів. При цьому застереження про те, що Рада реалізує вказану функцію у передбачених установчими договорами випадках разом з Європарламентом, а також реалізує інші повноваження, зокрема у сфері відповідальності виконавчої влади, не змінює її сприйняття цими авторами саме як законодавчого органу.

З категоричністю такого висновку важко погодитися. Первісно головним суб'єктом здійснення законодавчої функції виступала Комісія (статті 14, 26, 28 ДЄСВС), тоді як участь Ради в її реалізації зводилася до висловлення згоди на прийняття рішень з обмеженого кола питань [134, с. 31, 36, 37]. Набуття Радою статусу законодавчого органу відбулося лише після підписання ДЄЕС (ст. 145). Проте визнання на рівні установчих договорів Ради інститутом, якому належать основні повноваження у сфері законотворчості, не перетворило її *de facto* на головного законодавця Союзу. Надання Раді статусу основного законодавця було здійснено без урахування її можливостей ефективно й оперативно здійснювати законодавчі повноваження. Фактично Рада виявилася не готовою повноцінно реалізувати цей статус, що обумовило пошук механізмів забезпечення ефективності законодавчої діяльності в Союзі, до яких слід віднести заснування такого органу, як Комітет постійних представників (Корепер), та запровадження практики делегування законодавчих повноважень.

Інституційний механізм ЄСВС не передбачав створення при Спеціальній Раді Міністрів допоміжного органу. Однак труднощі, з якими зіткнулася Рада, на той час ще не обтяжена законодавчими повноваженнями, спонукали держави-члени до створення 7 лютого 1953 р. Координаційного комітету (Кокор). Підвищення ефективності діяльності Спеціальної Ради Міністрів ЄСВС завдяки Кокор привело до створення в 1958 р. при Раді ЄЕС Комітету

постійних представників, принципи діяльності якого визначалися Регламентом Ради. Значущість нового органу постійно зростала. Важливого значення для зміцнення його позицій мало виокремлення у 1962 р. в структурі цього органу двох складових: Корепер І, до складу якого увійшли заступники постійних представників і який зосередив свої зусилля на вирішенні технічних питань, і Корепер ІІ, що складається з постійних представників і займається загальними та політичними питаннями. На визнання ролі і значення Корепер для ефективного функціонування інституційного механізму ЄЕС вказує заява, яка була оприлюднена за результатами роботи Паризького саміту (1974 р.), в якій наголошувалося на необхідності посилення ролі і більш активному залученні Корепер до розробки пропозицій стосовно проблем функціонування ЄЕС. У результаті активізується процес розширення повноважень Корепер, аби дискусії в Раді відбувалися лише з приводу найбільш важливих політичних питань. Щоправда, зазначає М. Ю. Кавешніков, намагаючись розгрузити Раду шляхом передачі Корепер права готувати рішення для неї, національні уряди створили нову проблему: нечисленний штат Корепер потрапив у залежність від робочих груп, діяльність яких він не здатний повною мірою контролювати, а отже, він вимушений нести політичну відповідальність за рішення, що підготовлені експертами на основі технократичної мотивації [206, с. 35].

Нормативне закріплення статусу, складу і повноважень Корепер на рівні установчих договорів відбулося у Маастрихтському договорі. Амстердамський договір наділив Комітет правом приймати процедурні рішення у справах згідно з переліком, визначеним Правилами процедури Ради ЄС [84]. У Лісабонському договорі його статус визначений ст. 240 ДФЄС. Завдання Корепер полягає у підготовці роботи Ради і виконанні покладених на нього Радою доручень. Він має піклуватися про забезпечення узгодженого характеру різних напрямів політики і практичних заходів Союзу, а також про дотримання принципів законності, субсидіарності, пропорційності і принципу мотивації актів, що приймаються; норм, які визначають повноваження інститутів та органів Союзу; бюджетних правил; процесуальних норм и норм, що забезпечують прозорість

функціонування та досконалість юридичної техніки при підготовці нормативних актів (п. 1 ст. 19 Внутрішнього регламенту Ради ЄС).

Роль Корепер у законодавчій діяльності розкривають положення й іншої норми Регламенту (п. 2 ст. 19): усі питання, які вносяться до порядку денного сесії Ради, підлягають попередньому розгляду в рамках Корепер, якщо тільки Рада не ухвалила інше рішення; Корепер докладає зусиль, щоб на своєму рівні досягнути згоди з питань, які підлягають розгляду Радою, і подати останній їх для затвердження; Корепер розробляє для Ради орієнтири, варіанти дій або пропозиції стосовно вирішення проблем, які мають бути розв'язані; Корепер визначає, які питання порядку денного можуть бути віднесені до категорії «А», що передбачає їх автоматичне схвалення Радою, а які – до категорії «В», що потребує їх обговорення Радою; Корепер визначає, якою саме процедурою доцільно скористатися Раді для ухвалення рішень. Показово, що відступ від вказаної процедури підготовки рішень для Ради допускається лише у випадках, коли існує потреба в негайному розгляді питання й прийнятті рішення по ньому. Однак у цьому разі рішення про відхід від вказаної процедури ухвалюється Радою одноголосно.

Значення, яке надається допоміжному органу, який *de jure* не має повноважень для прийняття рішень, пояснюється тим, що 90 % рішень, які приймаються Радою, попередньо узгоджені у Корепер. Якщо на етапі становлення діяльність Корепер оцінювалася окремими експертами негативно (його звинувачували в підриві ролі Комісії, послабленні позицій Ради), то сьогодні, завдяки посередницькій ролі між ЄС і державами-членами, між різними формаціями всередині Ради, що пов'язано із слабкою координацією дій між РЗП і спеціалізованими Радами [206, с. 34], а також між Радою і робочими групами і комітетами, його діяльність оцінюється позитивно. Це пов'язано з тим, що досить часто представники держав-членів у Корепер виступають захисниками позицій Комісії перед своїми урядами, сприяючи розвитку інтеграції [104, с. 59]. Невипадково експерти зазначають, що справжній діалог з проблем, які стосуються Союзу, відбувається сьогодні не

між Радою і Комісією, а між Комісією і Корепер. Гармонійні відносини між Комісією і Корепер стали головним складником трансформації Спільноти наприкінці 80-х – на початку 90-х років [122, с. 270, 271].

Іншим засобом підвищення ефективності законотворчої діяльності Ради є практика делегування нею належних їй нормотворчих повноважень Комісії. Розширення компетенції ЄС завжди супроводжувалося делегуванням Радою Комісії нових повноважень у сфері як законодавчої, так і виконавчої діяльності, що одночасно передбачало збереження Радою за собою інструментів контролю над реалізацією переданих виконавчих повноважень.

Бажання держав-членів контролювати через Раду діяльність Комісії привело до створення на початку 1960-х років системи комітетів. Передбачалося, що Рада буде контролювати реалізацію Комісією виконавчих повноважень через систему комітетів, діяльність яких набула легітимного характеру завдяки положенням ЄСА. Комітети – це своєрідні дискусійні форуми, до складу яких входять представники держав-членів, головує на яких Комісія. В їх діяльності зацікавлені як національні уряди в особі Ради, так і Комісія: вони дають можливість національним урядам контролювати рішення, що приймаються Комісією, і водночас допомагають останній у рамках діалогу із зацікавленими державними органами визначити, наскільки заходи, що спрямовані на реалізацію правових приписів, відповідають стану справ у державах-членах. Процедура, що регулює відносини між Комісією й комітетами, заснована на так званих «комітологічних рішеннях» Ради. Система комітетів побудована залежно від методу їх діяльності [472, с. 212–226]:

– Консультаційні комітети наділені виключно консультативними повноваженнями стосовно оцінки виконавчих пропозицій Комісії, яка зобов'язана врахувати позицію комітету «в максимально можливій мірі» і поінформувати його про те, як саме його позиція була врахована, проте залишається незалежною в своїх діях з цих пропозицій. Вважається, що це найслабкіша форма контролю національних урядів за діяльністю Комісії;

– Координаційні комітети: специфіка їх діяльності полягає в тому, що у випадку коли заходи, встановлені Комісією, розходяться з позицією комітету, Комісія повинна представити їх Раді, яка кваліфікованою більшістю може ухвалити інше рішення;

– Регулюючі комітети: якщо заходи, передбачені Комісією, не відповідають позиції комітету, Комісія зобов'язана відкласти застосування запропонованих нею правозастосовних заходів і передати їх Раді, а також Європарламенту для ознайомлення. Рада протягом трьох місяців може схвалити їх або прийняти власне рішення, яке ухвалюється кваліфікованою більшістю. Якщо у вказаний строк Рада не ухвалила рішення, то Комісія затверджує заходи, коли Рада не заперечує;

– Комітети з процедури регулювання з функцією контролю покликані забезпечити Раді і Європарламенту можливість здійснення контролю перед затвердженням загальнозначущих заходів для зміни несуттєвих статей прийнятого відповідно до процедури спільного прийняття рішення правового акта. Якщо один з двох інститутів відхилить захід, то Комісія не може його затвердити. Замість цього вона може внести поправки або нову пропозицію.

У результаті аналізу діяльності комітетів М. В. Стрежньова доходить висновку, що на практиці у переважній більшості випадків (до 99 %) комітети погоджувалися на ті заходи, які пропонувала Комісія. Це означає, що, у випадку коли виникає незгода з такими заходами безпосередньо з боку Ради або Європарламенту, вони позбавлені можливості завадити їх реалізації. Це означає, що Комісія насправді виявляється більш впливовою в процедурах комітології, аніж у процесі законотворчості [470].

Аналіз статистики прийняття законодавчих актів інститутами ЄС за 1998 р. демонструє таку тенденцію: якщо Рада самостійно прийняла 202 регламенти, 27 директив і 189 рішень і спільно з Європарламентом ухвалила 26 директив, 7 рішень і жодного регламенту, то Комісія за той же час прийняла 773 регламенти, 44 директиви і 537 рішень [600, с. 398]. Таким чином, Рада не може

вважатися монополістом у сфері законодавчої діяльності, оскільки в кількісних показниках вона суттєво поступається Комісії.

Окрім законодавчої Рада реалізує й інші функції. При цьому якщо одні функції, наприклад, ухвалення спільно з Європарламентом бюджету ЄС, призначення членів окремих інститутів і органів Союзу (наприклад, членів Рахункової палати, Комітету регіонів, суддів Трибуналу зі справ публічної служби тощо) роблять її схожою на національний парламент, то інші, зокрема право самостійно забезпечити виконання прийнятих рішень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством роблять її більш схожою на орган виконавчої влади.

Світова конституційна практика знає приклади делегування законодавчих повноважень виконавчій владі, але специфіка делегування повноважень в ЄС полягає в іншому: складова частина «законодавчої влади» – Рада розглядає право застосовувати норми права як своє первісне право, яким вона ділиться із «виконавчим органом» – Комісією. Водночас така передача повноважень не позбавляє Раду права самостійно здійснювати ці повноваження [149, с. 653–654]. Практика делегування Комісії реалізації вказаного повноваження не стала винятком із загального правила, навпаки, делегування повноважень є загальним правилом, тоді як виконання Радою своїх рішень – винятком. Таку позицію зайняв і Суд ЄС обмежив можливості Ради ухилятися від передачі виконавчих повноважень Комісії. Вважаємо, що у майбутньому Союз передасть виконавчі повноваження Комісії або «економічному уряду» у разі його створення.

Рада наділена окремими судовими повноваженнями, що також порушує уявлення про законодавчий орган влади. Так, у рамках здійснення економічної і валютної політики Комісія відстежує стан бюджету і розмір державного боргу держав-членів. У випадку виявлення дефіциту Рада за рекомендацією Комісії і з урахуванням аргументів держави-члена кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про наявність надмірного бюджетного дефіциту і рекомендації щодо його усунення. У випадку невиконання запропонованих

заходів Рада на підставі рекомендації Комісії кваліфікованою більшістю голосів приймає рішення про застосування санкцій (накладення штрафу) стосовно держави-порушниці (ст. 126 ДЄС). Крім того, Рада може вжити санкцій стосовно держави, яка допускає серйозні і постійні порушення демократичних цінностей Союзу (п. 3 ст. 7 ДЄС). В умовах ефективного функціонування Суду ЄС природу цих повноважень можна пояснити небажанням держав-членів надавати наднаціональним інститутам право застосування санкцій щодо себе.

Реалізація такого широкого спектра повноважень з ключових питань функціонування ЄС робить Раду ключовим інститутом Союзу незалежно від того, яке місце вона посідає в офіційній ієрархії інститутів. Враховуючи викладене, принципового значення набуває питання про спосіб прийняття нею рішень. Одним з головних напрямів реформування інституційного механізму вважався перехід від процедури одноголосного прийняття рішень до ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів, а також розширення сфер застосування цієї процедури. Спроби вирішення цього питання призводили в окремих випадках до конфліктів. Не випадково Ж. Делор зазначав, що кайдани однастайності паралізували всю систему Спільноти [122, с. 272–273].

Підписуючи ЄСА держави-члени погодилися на застосування в Раді процедури ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів. Однак відмова від застосування права вето в Раді не означала, що держави-члени остаточно відмовилися від права не допускати ухвалення небажаних для них рішень з питань, що становлять для них особливий інтерес. Так, відповідно до положень Амстердамського договору держави-члени, посилаючись на важливі причини національної політики, могли не допустити голосування в Раді стосовно застосування механізму просунутої співпраці (п. 2 ст. 11 ДЄСп) [149, с. 559].

Перехід до процедури ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів прийнято оцінювати як прогресивне явище. Однак таке сприйняття цього кроку є спрощеним. Д. Дайнен і М. Ю. Кавешніков пропонують оцінити ефективність цієї процедури дещо з інших позицій [122, с. 274; 206, с. 141–142]. По-перше, закріплення процедури кваліфікованої більшості голосів на практиці

принципово не змінило ситуацію: представники держав-членів у Раді через повагу до національних почуттів та через вкорінену звичку до ухвалення рішень консенсусом спочатку досить рідко вдавалися до використання нової процедури. По-друге, вказана процедура ухвалення рішень хоча формально вважається демократичною, насправді поглиблює дефіцит демократії в ЄС, оскільки послаблює вплив національних парламентів на законодавчий процес. По-третє, кількість згадувань випадків застосування вказаної процедури без урахування аналізу випадків, до яких вона застосовується, створює помилкове уявлення стосовно її значущості (у Ніщському договорі ця процедура згадується в 34 статтях, 17 з яких стосується взаємовідносин між інститутами Союзу і в ряді випадків мають технічний характер). По-четверте, застосування практики перенесення початку дії цієї процедури на майбутнє (так, Ніщський договір переніс початок застосування процедури на 2014 р.), а також обумовлення її дії певними застереженнями і винятками. Приблизно така ж ситуація склалася після прийняття Лісабонського договору, який поширив процедуру ухвалення рішень кваліфікованою більшістю голосів начебто на 51 сферу, які насправді є не сферами, а окремими питаннями. Поза дією цієї процедури ухвалення рішень, як і раніше, залишаються СВПБ/ЄПБО, соціальна і податкова політика, питання боротьби з фінансовими порушеннями, співробітництво у сфері кримінального права, екологічна політика.

Не менш складний характер має інше питання, пов'язане із процедурою ухвалення рішень кваліфікованою більшістю, – це розподіл голосів у Раді. Як відомо, під час голосування кваліфікованою більшістю кількість голосів у представників різних держав неоднакова. Кількість голосів кожної держави визначається з урахуванням розміру її території і чисельності населення («зважене голосування»). Питання перерозподілу голосів у Раді завжди стикається з бажанням великих держав, а також «старих» членів Союзу зберегти свій контроль над рішеннями, що ухвалюватиме Рада. Так, під час Ніщької реформи було підвищено відсоток кваліфікованої більшості з 71,3 % до 74,8 %. При цьому частка великих держав зросла з 55,2 % до 61,4 %. Окрім

цього, заради збереження контролю було нормативно закріплене положення про подвійну більшість під час голосування: для прийняття рішення необхідно не лише проста кваліфікована більшість голосів, але й більшість, що представляє країни, населення яких становить 62% від загальної кількості населення. М. Ю. Кавешніков звертає увагу на те, що цифра 62% спеціально підібрана так, аби після того, як кількість держав-членів мала досягти 27, ФРН разом з двома іншими державами з «великої четвірки» могла б заблокувати небажане для себе рішення. Дослідник наводить приклад порушення принципу рівного представлення держав в Раді. Так, до воз'єднання Німеччина, Франція, Великобританія та Італія могли бути співставлені між собою, а тому мали рівне представництво в усіх інститутах ЄС. Однак після воз'єднання ситуація змінилася: сьогодні населення Німеччини на 36–41%, а ВВП – на 46–81% перевищує показники інших трьох членів «великої четвірки». Логічно було б передбачити, що за цих умов кількість голосів ФРН у Раді та Європарламенті буде перевищувати кількість голосів інших членів четвірки, однак очікувані зміни були втілені лише в Європарламенті, де чисельність делегації Німеччини зросла з 72 до 99 членів, тоді як у Раді вирішення цієї проблеми завдяки позиції Франції так і не отримало свого вирішення – ФРН отримала 29 голосів, як і решта держав «великої четвірки» (аналогічна ситуація має місце щодо Чехії та Угорщини, які отримали по 20 місць у Раді, тоді як Бельгія і Португалія, що дещо поступаються їм за населенням, отримали по 22 голоси) [206, с. 142–144].

Відповідно до Лісабонського договору (п. 4 ст. 16 ДЄС) з 1 листопада 2014 р. кількість голосів держав-членів у Раді зміниться – запроваджено систему подвійної більшості, відповідно до якої кваліфікована більшість голосів становитиме не менше 55% членів Ради, що включають, як мінімум, п'ятнадцять з них, в яких мешкає не менше 65 % населення ЄС. Водночас запроваджується такий механізм, як блокуюча меншість (певна кількість членів Ради, що може перешкодити ухваленню рішення Радою), яка складається не менш ніж з чотирьох членів Ради. Якщо така блокуюча група не утворена, вважається, що кваліфікована більшість досягнута. Вказана норма

має на меті перешкодити трьом великим державам (ФРН, Франції та Великобританії) навіть за умови, що в них мешкають понад 52% населення ЄС, перешкодити ухваленню рішення. Однак слід зазначити, що важко уявити ситуацію, коли б ці держави не змогли залучити хоча б ще одну державу для блокування невідгідного для них рішення. Враховуючи цей факт, слід погодитися з думкою, що дієвість цього механізму викликає сумніви.

Інший спосіб, яким можуть скористатися держави-члени, щоб відкласти невідгідне їм рішення, закріплений у Декларації № 7, відповідно до положень якої державам-членам, що мають у своєму розпорядженні кількість голосів, що є близькою до блокуючої меншості, надається право вимагати повторного обговорення проекту акта Ради.

Договір про функціонування Союзу (п. 2 ст. 238) передбачає можливість відходу від процедури, передбаченої п. 4 ст. 16 ДЄС. У тих випадках, коли Рада розглядає питання не за ініціативою Комісії або Верховного представника Союзу з іноземних справ, а за власною ініціативою або за ініціативою групи держав-членів передбачено формування суперкваліфікованої більшості: для ухвалення рішення необхідно, щоб за нього проголосувало 72% членів Ради, щоправда в цьому разі не застосовуються зазначені додаткові вимоги. ДФЄС також врегулював питання визначення кваліфікованої більшості у випадках, коли в голосуванні беруть участь не всі держави-члени, а саме з приводу ухвалення рішення, що стосується єврозони, а також просунутої співпраці.

Аналіз діяльності Ради й органів, покликаних сприяти їй у здійсненні її повноважень, дозволяє зробити висновок про необхідність подальшого реформування цього інституту як шляхом удосконалення його законодавчої діяльності, так і шляхом звільнення від невластивих для органа законодавчої влади виконавчих і судових функцій, що передбачає передачу розпорядчих повноважень Ради Комісії, яка має структуру і штат технічних спеціалістів, здатних ефективно реалізовувати вказані повноваження, а судових повноважень відповідно Суду ЄС.

3.4 Європейська комісія: порядок формування і повноваження

Відповідно до ст. 13 ДЄС (Лісабонська редакція) Європейська комісія посідає четверте місце серед інститутів Євросоюзу, що відбиває сучасне бачення ієрархії в інституційній структурі об'єднання. Однак на час заснування ЄСВС Вищий керівний орган, який був попередником Комісії, займав перше місце в цій структурі (ст. 7 ДЄСВС) [134, с. 28]. Специфіка Вищого керівного органу полягала в тому, що він виконував не адміністративно-технічні, а виконавчі, і найголовніше – законодавчі повноваження, тобто мав повноваження як щодо ухвалення рішень, так і їх виконання.

Дослідники стикаються з труднощами, намагаючись визначити статус Комісії. Так, при її розгляді у функціональному аспекті автори акцентують увагу на її виконавчій та владно-розпорядчій діяльності, роблячи в підсумку висновок, що Комісія уособлює виконавчу гілку влади [677, с. 4], або розглядають її як провідний інститут ЄС, що реалізує повсякденне оперативне управління, без участі якого не приймається фактично жодне рішення, що зобов'язує Союз [43, с. 128–129]. У інших публікаціях підкреслюється, що Комісія – це інститут, який виконує в ЄС функції цивільної служби і характеризується унікальністю свого статусу через монопольне здійснення права законодавчої ініціативи [779, с. 29]. В окремих публікаціях зазначається, що Комісія перебуває в самому серці інтеграції [744, с. 103], є серцевиною цього процесу і його барометром [688, с. 1], або вона порівнюється з «мотором інтеграції», що виробляє рекомендації стосовно політичних акцій ЄС і виступає своєрідним стражем інтересів Союзу [790, с. 110]. Деякі автори ототожнюють Комісію з національним урядом, зазначаючи, що вона «подібна до кабінету», у якому кожний її член-комісар відповідає за проведення європейської політики в певній сфері [744, с. 103], на що їх опоненти зауважують, що Комісію умовно можна розглядати лише як певну частину уряду, якщо говорити про уряд у цілому. Але й таке сприйняття цього інституту, на думку Б. М. Топорніна, не коректне, оскільки уряд правомочний приймати рішення, тоді як

Комісія цього права позбавлена, а тому будь-яка пряма аналогія між ними хибна. Точніше було б асоціювати її з вищою бюрократією виконавчої влади [498, с. 388].

Оскільки Вищий керівний орган створювався як ключовий інститут, який був покликаний визначати пріоритети розвитку ЄСВС і забезпечити досягнення цілей інтеграції (ст. 8 ДЄСВС), для його членів, кандидатури яких висували національні уряди і які призначалися за їх спільною згодою, а також держав-членів була вироблена система вимог (ст. 9 ДЄСВС), яка мала забезпечити наднаціональний характер інституту і незалежність працюючих у ньому чиновників. Мова йде, зокрема, про таке: члени Комісії зобов'язані діяти в інтересах Співтовариства; їм забороняється звертатися із запитами і отримувати інструкції від будь-якого уряду або іншого органу; вони зобов'язані утримуватися від дій, що несумісні з їх обов'язками; їм забороняється займатися іншою діяльністю за винагороду або безоплатно; на держави-члени покладалася обов'язок поважати незалежність членів Комісії і відповідно утримуватися від спроб вплинути на них під час виконання ними своїх обов'язків. Слід підкреслити, що з метою забезпечення максимальної незалежності Комісії і її членів вказані вимоги поширювали свою дію як на час перебування вказаних чиновників на посадах, так і після звільнення з них (ст. 9 ДЄСВС). Порухення цих вимог було підставою для звільнення Судом (за запитом Ради або Комісії) члена Комісії з посади або позбавлення права на пенсію чи інших привілеїв, що заміняють її. Слід зазначити, що в цілому такі вимоги у незмінному вигляді діють і сьогодні [670]. Однак було б перебільшенням стверджувати, що зазначених вимог повністю дотримуються як національні уряди, так і члени Комісії. М. Ю. Кавешніков зазначає, що формування першого складу Комісії стало зразком ставлення держав-членів до складу Комісії. Воно виявило певні моменти, які не зовсім відповідали положенням установчих договорів:

по-перше, розподіл портфелів відбувався не за професійними якостями і досвідом роботи, а був зорієнтований на задоволення національних інтересів

[823, с. 44]. Між державами-членами існувала своєрідна джентльменська угода, відповідно до якої розподіл посад між країнами-засновницями здійснювався відповідно до частки їх внеску до бюджету ЄС і лише на нижчих щаблях управлінської ієрархії ці пропорції порушувалися. У цих умовах виникла ситуація, коли в окремих генеральних директоратах сформувалися національні угруповання. Ця ситуація породила проблему непрофесіоналізму і неефективності роботи окремих співробітників і навіть цілих підрозділів Комісії, на що вказували комітети експертів, створені Європарламентом [206, с. 179]. Ця проблема набула тенденції до загострення в процесі поглиблення інтеграції. Реформи інституційного механізму ЄС, як правило, мали на меті певною мірою змінити такий підхід до комплектації Комісії, а з часу суттєвого розширення ЄС – і на відхід від правила, згідно з яким кожна держава має право претендувати на одне місце в Комісії. Слід зазначити, що відхід від цього підходу зустрічає опір держав-членів, які вимагають дотримання принципу рівного представництва в цьому інституті;

по-друге, розподіл коштів між генеральними директоратами відбувався, виходячи зі стратегічних інтересів, а не нагальних потреб, що призвело до перекосів в їх укомплектованості кадрами та в рівні завантаження;

по-третє, до середини 70-х рр. робота Комісії і її директоратів була організована на основі французького адміністративного права і положень про державну службу [206, с. 36–37].

Провал ратифікації ДЄОС і припинення розробки проекту ДЄПС, а також занепокоєння національних урядів щодо того, що наділення Комісії ЄЕС повноваженнями, які реалізовував Вищий керівний орган ЄСВС, в умовах надзвичайно широкої компетенції ЄЕС призведе до суттєвого посилення ролі наднаціональних інститутів, негативно позначилися на статусі Комісії. Як наслідок, під час створення ЄЕС і Євроатому їх інституційні системи були побудовані на інших засадах: Комісія в ієрархії інститутів з першого місця опустилася на третє, тоді як Рада з третього місця піднялася на друге (ст. 4 ДЄЕС). Така перестановка в інституційній системі призвела до зміни

повноважень інститутів і співвідношення між ними. Так, до Ради перейшло не лише право прийняття рішень (за ДЄСВС (ст. 14) це право належало Комісії), але й визначення умов їх застосування та здійснення управлінських дій (ст. 145 ДЄЕС), що обмежило повноваження Комісії. Крім того, в ЄЕС було запроваджено більш жорсткий контроль з боку Ради за Комісією, аніж аналогічний контроль Ради за Вищим керівним органом в ЄСВС [462, с. 22; 103, с. 22]. Така модифікація ролі й функцій Ради та Комісії засвідчила обережність держав-членів у питаннях, які стосуються утвердження наднаціональних засад в організації Європейських співтовариств [515, с. 29]. Стосовно ролі Комісії в інституційній системі Євроатому С. Гоці констатує, що, на відміну від Вищого керівного органу ЄСВС і Комісії ЄЕС, вона через низку мотивів так і не змогла посправжньому ствердитися [103, с. 24].

Підписання Римських договорів стало не єдиним фактом, що призвів до суттєвого послаблення позицій Комісії. У 1965 р. було підписано Договір про злиття, відповідно до якого з 1967 р. повинна була працювати єдина для трьох Співтовариств Комісія, що мало привести до підвищення її значення. Проте насправді було запущено протилежний процес. Зниження активності Комісії під час розв'язання питань, які зачіпали інтереси провідних держав-членів, і, як наслідок, довіри до неї з боку національних урядів відбулося під час кризи «пустого крісла». У результаті, хоча Комісія продовжувала розробляти законопроекти і доповіді з актуальних питань, проте без активної підтримки з боку тандему Німеччина–Франція і в умовах постійних змін голови Комісії [103, с. 25] вони не мали шансів на реалізацію. У результаті Комісія поступово відійшла від активного відстоювання перед Радою власної позиції з розроблених нею законопроектів і спиралася на положення ст. 100 ДЄЕС, які передбачали прийняття законопроектів одноголосно членами Ради. Як наслідок, наприкінці 60-х рр. і до кінця 70-х рр. Комісія являла собою не наднаціональну, а традиційну міжнародну бюрократію [206, с. 37–38].

Ситуація ще більш ускладнилася після того, як розпочався процес розширення Європейських співтовариств, який передбачав перерозподіл посад, оскільки існувала потреба у дотриманні національних квот при організації Комісії. Про пониження

ролі Комісії і певною мірою зневажливе ставлення до неї з боку національних урядів свідчить те, що голова Комісії не брав участі у підписанні договорів про розширення Співтовариств, а її роль при підготовці Ломейської конвенції 1975 р. була обмежена суто технічною та адміністративною підтримкою держав-членів [206, с. 37]. Якщо період 1967–1977 рр. дослідники інтеграції визначають як десятиліття застою, «евросклерозу», то значною мірою це зумовлено втратою Комісією своїх позицій, зменшенням в її організації наднаціональних засад, перетворенням на технократичний, а не політичний інститут.

Однак період застою змінився активізацією інтеграції, що обумовило зростання ролі й значення Комісії. Підняття її статусу було обумовлене низкою об'єктивних і суб'єктивних чинників. До перших слід віднести постановку завдання стосовно створення єдиного ринку, реалізацію якого в інституційній системі Співтовариств могла забезпечити лише Комісія, а також перепідпорядкування Комісії структурних фондів, а отже, набуття нею повноважень щодо розподілу фінансів. Серед суб'єктивних чинників слід виокремити, по-перше, призначення на посаду голови Комісії політиків, які мали значну політичну вагу як на загальноєвропейському, так і на національному рівні, по-друге, відновлення плідної співпраці керівників франко-німецької вісі з питань просування об'єднавчого процесу та утворення своєрідного альянсу Франція – Німеччина – Комісія, що надало політичної ваги голові останньої (голову Комісії за посадою було включено до складу Європейської Ради) та забезпечило просування її ініціатив; по-третє, підтримка Комісії зі сторони впливових неурядових структур, які розглядали її як новий канал лобіювання своїх інтересів у масштабах Співтовариств.

У результаті завдяки, з одного боку, інституційним реформам, а з другого – використанню головами, починаючи з Ж. Делора, «урядових» методів керівництва, Комісія дедалі більше набувала ознак, що властиві національним урядам, а діяльність комісарів за їх методами роботи почала нагадувати роботу міністрів національних урядів. Попри це слід зазначити, що в результаті проведених реформ Комісія так і не перетворилася на європейський «уряд».

У цілому слід погодитися з висновком про те, що, з 80-х рр. розвиток інституційної структури ЄС відбувався шляхом зростання ролі й розширення повноважень Комісії, внаслідок чого вона поряд з Радою перетворилася на провідний інститут ЄС, а їх повноваження набули збалансованості [806, с. 2]. Щоправда збереження цієї тенденції вимагало від Комісії значних зусиль, що пов'язано з двома головними причинами.

По-перше, організаційний принцип Союзу – представництво власних інтересів: кожний інститут розглядає себе як опору власних інтересів – національних чи комунітарних, які він покликаний просувати і захищати [132, с. 15]. Відповідно між інститутами, що побудовані на наднаціональних і міжурядових засадах, йде неофіційна боротьба за першість, а отже, і за повноваження [206, с. 94].

По-друге, певна конкуренція існує між інститутами (Європарламент і Комісія), що належать до категорії наднаціональних. Так, Європарламент завжди прагнув набути повноважень, які властиві національному парламенту (наприклад, право законодавчої ініціативи) і які на рівні Союзу є монополією Комісії. Парламент може ініціювати прийняття певного законодавчого акта шляхом внесення відповідних пропозицій до Комісії, але остання може як розробити відповідний акт на їх основі, так і вмотивовано відмовити в їх розробці. Якщо набути права законодавчої ініціативи Парламенту не вдалося, то розширити свої законодавчі повноваження за рахунок Комісії він все ж таки зміг. Так, Комісію було виключено зі складу Узгоджувального комітету, за результатами роботи якого Рада і Європарламент здатні змінити пропозиції Комісії без її згоди, причому для цього не вимагається одноголосного рішення Ради [443, с. 279]. Разом з тим, попри існуючу конкуренцію між Європейським Парламентом і Комісією, вважається, що у функціональному сенсі вони є повністю інтегрованими і працюють як партнери [827, с. 225].

Амстердамський договір не змінив порядок формування Комісії, однак позначився на порядку її функціонування: якщо раніше думка Парламенту щодо кандидатури голови Комісії мала рекомендаційний характер, то відтепер

набувала обов'язковості; підвищився статус голови Комісії (його згода стала необхідною для призначення комісарів), впливовість якого перестала залежати від його особистих здібностей і підтримки з боку національних урядів. Однак, положення, які змінювали статус голови Комісії, були закріплені не в тексті Договору, а в Декларації про організацію і функціонування Комісії. Цей факт зайвий раз свідчить про те, що держави-члени побоювалися, щоб Комісія не перетворилася на «європейський уряд». Загалом, починаючи з цього етапу реформування інституційної системи об'єднання, зміни в порядку організації й функціонування Комісії були обумовлені змінами у порядку голосування і визначення кваліфікованої більшості в Раді, що суттєво ускладнювало досягнення компромісу між державами-членами.

Позиції Комісії були істотно підірвані через відставку її складу на чолі с Ж. Сантером. Як відомо, Європарламент отримав такий потужний засіб впливу на Комісію як постановка питання про винесення їй вотуму недовіри, що наближує Комісію за статусом до національного уряду. Інститут парламентської відповідальності Комісії означає, що за ініціативою депутатів Європарламент двома третинами голосів, що становлять абсолютну більшість його членів, може висловити недовіру Комісії, що тягне за собою її колективну відставку. Вважалося, що це повноваження Парламенту з категорії «сплячих», доки в 1999 р. виникла реальна загроза його застосування. І хоча ця процедура не була реалізована, іміджу Комісії було завдано нищівного удару. Крім того, стало очевидно, що Європарламент може реально впливати на долю Комісії.

З метою відновлення довіри до себе Комісія ініціювала запровадження правил і процедур, які б унеможливлювали поведінку і практику, що призвели до відставки Комісії Ж. Сантера; здійснила реформу цивільної служби ЄС; прийняла кодекс поведінки членів Комісії; почала послідовно реалізовувати вимогу стосовно обґрунтованості рішень, що нею ухвалюються тощо. Крім того Комісія звернулася до Суду ЄС, який використав цю справу, аби вперше у своїй практиці дати авторитетне тлумачення вимог установчих договорів до чиновників ЄС вищого рангу. Він встановив, що ці вимоги полягають у тому,

щоб слідувати вищим стандартами поведінки завжди підпорядковувати загальним інтересам ЄС будь-які інші інтереси, зокрема особисті [4].

Нова спроба обмеження законодавчих повноважень Комісії на користь Ради мала місце напередодні підписання Ніщцького договору. Про гостроту ситуації свідчать висловлювання голови Комісії Р. Проді в Європарламенті, де він заявив, що без належних повноважень Комісія перетвориться на дискусійний клуб, нездатний відстоювати спільні інтереси держав-членів, а також під час зустрічі з канцлером ФРН, якого він попередив, що планує об'єднати невеликі країни ЄС проти будь-яких спроб Франції та Німеччини обмежити повноваження Комісії [206, с. 139].

Ніщцький договір викликав неоднозначну оцінку дослідників з точки зору результатів реформи Комісії: якщо, з одного боку, відбулося посилення наднаціональних засад в організації її роботи, про що свідчать зміни у порядку її формування (голова Комісії затверджується кваліфікованою більшістю членів Європейської Ради; кандидатури членів Комісії вносяться державами-членами; кінцевий склад Комісії формується Радою за згодою голови Комісії, після чого він схвалюється Європарламентом і остаточно затверджується кваліфікованою більшістю на засіданні Ради (ст. 214 ДЄСПВ)), то з другого – окремі положення, що символізують таке посилення, мали фіктивний характер (процедура затвердження складу Комісії кваліфікованою більшістю голосів Ради і необхідність отримання згоди голови Комісії на призначення інших її членів має значення, коли кожна держава-член висуне декілька кандидатур на одне місце – в іншому разі голова Комісії і Рада виступають статистами, здійснюючи свій вибір без реальної можливості вибору), що знецінювало їх зміст.

Головний здобуток Ніщцького договору полягав у просуванні в напрямі перетворення голови Комісії на реального керівника цього інституту, про що свідчить закріплення за ним права здійснення політичного керівництва, визначення структури Комісії, розподілу і перерозподілу повноважень між її членами, здійснення поточного контролю за їх діяльністю. Відповідно до Процедурних правил пріоритети в роботі Комісії, а також її щорічна робоча

програма мають збігатися з політичним баченням ситуації Комісії. При цьому Комісія повинна визначати свої перспективні стратегічні цілі й Щорічну політичну стратегію, на основі якої розробляється робоча програма і попередній бюджет на наступний рік, відповідно до політичних вказівок її голови (ст. 1 Процедурних правил Комісії). Голова Комісії представляє програму Парламенту і відповідає на запитання депутатів, які стосуються законопроектів, що впливають з цієї програми [783, с. 0026]. Впливовість голови визначається також його одноособовим правом розподіляти посади серед інших членів Комісії. Голова вносить свої пропозиції стосовно розподілу посад після попередніх неформальних консультацій зі своїми колегами. Показово, що розподіл обов'язків серед членів Комісії чітко не регулюється її Процедурними правилами. У результаті вирішальну роль у цьому питанні відіграє голова Комісії, який спирається на загальне положення про те, що він розподіляє між членами Комісії сфери діяльності. При цьому голова може змінити своє рішення у будь-який час (ст. 3 Процедурних правил) [783, с. 0026–0027]. Попри це прийняте в підсумку рішення вважається колегіальним. Однак права самотійно відправляти у відставку членів Комісії її голова так і не набув. У цілому серед науковців висловлюється думка, що голова Комісії за своїм статусом сьогодні нагадує президента США в XIX ст. [744, с. 110–111].

Затягування з реформуванням Комісії сприяло зменшенню ефективності її діяльності. На сьогодні ресурси Комісії несумірні з тими завданнями, що стоять перед нею. За кількістю співробітників її можна порівняти з адміністрацією великого міста, а масштаб її повноважень з середини 1980-х рр. стрімко зростав. Як наслідок Комісія дедалі гірше справлялася зі своїми обов'язками навіть у пріоритетних сферах і була нездатна якісно визначати ці пріоритети. Реформи певною мірою підвищили ступінь ефективності і транспарентності Комісії, проте не могли вирішити принципового протиріччя: створена як мотор інтеграції Комісія вимушена здійснювати широке коло виконавчих функцій, що відволікає її адміністративні ресурси і не дозволяє якісно здійснювати перспективне планування [206, с. 224].

Великі сподівання на реформування Комісії та посилення повноважень її голови покладалися на Конвент з розробки проекту Конституції для Європи. Однак вони виявилися марними. У підсумку строк реформування Комісії було відкладено до 2014 р., коли кількість членів Комісії має становити дві третини від загальної кількості держав-членів і буде визначено принцип ротації в її складі. Гальмування питання реформування Комісії було обумовлене бажанням держав-членів за будь-яку ціну зберегти принцип рівного представництва в організації цього інституту і прагненням не допустити трансформації Комісії у публічно-політичний інститут.

Лісабонський договір також не виправдав сподівання прибічників ідеї реформування Комісії. Хоча він містить цілий ряд новел щодо реформування інституційної системи [462, с. 31], однак він не передбачає такого важливого для підвищення ефективності діяльності Союзу кроку, як реформа Комісії. Надання *de jure* голові Комісії право на свій розсуд розподіляти портфелі між її членами зовсім не означає, що *de facto* він може це робити, оскільки насправді виявляється заручником побажань національних урядів. Серед положень, які певною мірою посилюють позиції Комісії і голови, слід назвати такі. Процедура формування Комісії відповідно до ст. 17 ДЄС вперше передбачила обов'язковість урахування позиції Європейської Ради. Європарламент має право відхилити кандидатуру голови Комісії, яку висуває політична партія, що займає більшість місць у Парламенті. Таким чином, слід визнати, що схвалений Європарламентом і Європейською Радою голова набуває максимально можливої на сьогодні легітимності.

Лісабонський договір посилив впливовість Комісії завдяки запровадженню посади Верховного представника ЄС із зовнішніх справ і політиці безпеки, який одночасно є віце-головою Комісії (ст. 18 ДЄС). Таким чином, створено передумову до зменшення дублювання функцій і повноважень інститутів, що представляють інтереси Союзу на міжнародній арені, а також збільшення впливу Комісії на цю сферу відносин.

Статус, місце і роль будь-якого інституту Союзу обумовлюється обсягом повноважень, якими він наділений і які реально здійснює. При дослідженні статусу Комісії буквально тлумачення положень установчих договорів, яке традиційно доволі обмежено окреслює коло її повноважень, дає помилкове уявлення про справжню роль цього інституту. Практика шляхом розширеного тлумачення рамкових положень установчих договорів сприяла формулюванню неписаного принципу, який передбачає участь Комісії під час здійснення всіх управлінських функцій і прийняття рішень у формі нормативно-правових актів. Аналіз установчих договорів з урахуванням розширеного їх тлумачення дозволяє виділити чотири основні блоки повноважень Комісії: забезпечення виконання установчих договорів і заснованих на них актів, участь у нормотворчому процесі, здійснення управлінської діяльності, участь у здійсненні зовнішньополітичних зв'язків.

Основні положення, що характеризують Комісію, викладені у ст. 17 ДЄС [145, с. 182–185]. Так, Комісія має монопольне право на законодавчу ініціативу, «просуває спільні інтереси Союзу», здійснює нагляд за застосуванням права Союзу (під контролем Суду ЄС) та реалізує координаційну, виконавчу й управлінську функції, здійснює представництво на міжнародній арені (за винятком СЗППБ), ініціює складання щорічної і багаторічної програми Союзу з метою досягнення міжінституційних угод, що в цілому обумовлює її виключне положення серед інститутів ЄС.

Ключова роль Комісії в інституційному механізмі ЄС обумовлена передусім її повноваженнями в законотворчій діяльності. Саме їй належить право ініціювати прийняття певного нормативного акта, який потім у рамках комітетів при Європейській комісії на національному рівні обговорюється і доопрацьовується, на рівні інститутів Союзу приймається, після чого передається державам-членам для застосування, за правильністю якого слідкує Комісія. Таким чином, на Комісії замикається коло відносин і взаємодії інститутів ЄС у нормотворчій діяльності. Як вже зазначалося, переважна більшість нормативно-правових актів приймається на сьогодні Комісією.

Європейська комісія виконує надзвичайно важливу для успішного функціонування і розвитку Союзу функцію «стража» установчих договорів [813, с. 103; 792, с. 110]: вона постійно відстежує ситуацію як у Союзі в цілому, так і у кожній державі-члені, зокрема, ставлячи за мету не допустити порушення або неналежного виконання положень установчих договорів, а також заснованих на них актах вторинного права.

Комісія реалізує повноваження, що необхідні для забезпечення узгодженої роботи інституційного механізму Союзу. Так, вона співпрацює з Європейською Радою і її головою для забезпечення підтримки з їх боку своєї місії всередині Союзу; Європейська Рада, у свою чергу, у певних випадках уповноважує Комісію представляти свої інтереси. Крім того, вона плідно взаємодіє з формаціями Ради під час обговорення вироблених спільно з Європейською Радою ініціатив стосовно законодавства ЄС. Вказані повноваження засвідчують, що фактично Комісія є головною сполучною ланкою, завдяки якій забезпечується координація й ефективна діяльність інституційного механізму ЄС.

Для визначення справжньої ролі Комісії важливого значення набуває також комплекс наступних її повноважень: вона може ініціювати процедуру призупинення окремих прав держав-членів; самостійно накладати штрафні санкції; звертатися з позовом до Суду ЄС з приводу невиконання зобов'язань або бездіяльності держав-членів або інститутів Союзу (статті 258–260 ДФЄС).

Небажання провідних держав-членів Союзу завершити реформування Комісії, можливо, пов'язано з більш амбітними планами стосовно створення європейського уряду. Німеччина почала просувати цю ідею наприкінці 90-х рр. Повернутися до обговорення цієї ідеї Євросоюз змусила сучасна фінансова криза. Ідею проведення регулярних офіційно оформлених самітів зони євро висловив у 2008 р. президент Франції Н. Саркозі, запропонувавши назвати нову структуру «економічним урядом». Відповідно до пропозиції Німеччини і Франції під час Брюссельського саміту ЄС (23 жовтня 2011 р.) було вирішено створити «економічний уряд», до складу якого мають увійти голови держав і

урядів зони євро, що збиратимуться на засідання двічі на рік. Очолити новий орган має голова Європейської Ради. Потреба у створенні цієї структури обумовлена тим, що Рада міністрів фінансів зони євро не має достатніх повноважень, щоб оперативно приймати рішення зі складних фінансових проблем. Слід зазначити, що важко пояснити, чим обумовлена потреба створення ще одного інституту, якщо за своїм складом він буде аналогом Європейської Ради, щоправда в усіченому складі. Слід визнати, що попри привабливість ідеї створення «економічного уряду» в цьому форматі її реалізація здатна привести до плутанини. Показово, що «економічний уряд» у такому форматі матиме не наднаціональний, а міжурядовий характер, оскільки йому будуть надані повноваження здійснювати контроль за дотриманням національними урядами фінансової дисципліни. Вказана ініціатива породжує дві проблеми: по-перше, можливість подальшого обмеження суверенітету держав-членів, на що національним урядам важко погодитися, і, по-друге, зазначає О. В. Буторіна, створення нехай і фрагментарних елементів наднаціонального «економічного уряду» поставить питання щодо вирішення делікатного політичного питання стосовно однаково рівного ставлення інститутів і органів ЄС до політики провідних держав-членів, передусім Німеччини і Франції [132, с. 6]. Очевидно, що очікувати перетворення «економічного уряду», доки він не набуде наднаціонального характеру, на інститут, який зможе конкурувати за ступенем впливовості з існуючими інститутами ЄС, не доводиться. Таким чином, слід визнати, що в інституційній системі Союзу відсутній інститут, що за своїми повноваженнями виступав би аналогом національного уряду.

Ідея створення «економічного уряду» недостатньо обґрунтована. О. В. Гришин підкреслює, що реалізація економічної політики є прерогативою національних урядів. З огляду на відсутність спільної економічної політики функціонування економічного союзу не потребує спеціального інституту, а тому чинна структура інститутів повністю відповідає як вимогам права ЄС, так і практиці функціонування економічного союзу. За цих умов створення

«економічного уряду», аналогічного за статусом ЄЦБ, можливе у випадку, якщо буде створено повноцінний політичний союз і забезпечено його підтримку як державами-членами, так і громадянами ЄС [113, с. 12–13].

3.5 Суд ЄС і його роль в утвердженні наднаціональності ЄС

Суд Європейських співтовариств, а нині – Суд Європейського Союзу (далі – Суд ЄС) є ключовою ланкою в інституційному механізмі об'єднання, оскільки відіграє надзвичайно важливу роль як у становленні права ЄС, відокремленні інтеграційного правопорядку від національного і міжнародного права, підвищенні його ефективності, так і у розвитку інтеграційного процесу в цілому. Суд ЄС, зазначає Д. Дайнен, тривалий час був одним з найменш відомих інститутів Співтовариств, аж доки в 1970-х рр. він шляхом створення значної кількості судових прецедентів накопичив потенціал для поглиблення інтеграції [122, с. 312]. Залишаючись осторонь численних політичних суперечок, Суд ЄС намагався неухильно виконувати свою юридичну функцію, набуваючи характеру рушійної сили інтеграції [98, с. 3]. Схожу оцінку ролі Суду ЄС дають й інші дослідники [265, с. 169].

Якщо на момент створення на Суд покладался обов'язок вирішувати спори між державами-членами ЄСВС і слідкувати за дотриманням ними норм установчого договору, то після підписання Римських договорів він отримав право здійснення судового контролю, що дозволило розглядати справи стосовно законності правових актів Європейських співтовариств. У подальшому на Суд ЄС було покладено завдання стосовно забезпечення однакового тлумачення й застосування права ЄСп/ЄС на території всіх держав-членів. А. Я. Капустін підкреслює, що саме від успішного вирішення цього завдання залежить гармонійний розвиток і більш тісна та продуктивна співпраця держав-членів [213, с. 174]. Поступово Суд ЄС зайняв провідну роль у питаннях інтерпретації установчих договорів, переконавши не лише решту інститутів ЄС, але й національні уряди, і передусім верховні національні судові

установи, сприйняти вироблені ним принципи й доктрини, а також свою роль як арбітра в конституційних питаннях ЄС. Така оцінка значення й ролі Суду ЄС, який до набуття чинності Маастрихтським договором формально посідав останнє місце в ієрархії інститутів, обумовлює те значення, яке традиційно відводиться дослідженню його статусу, юрисдикції, завдань і повноважень [553; 240; 238; 239; 14; 98; 489].

Піднесенню ролі Суду ЄС сприяло те, що він поряд з Комісією виступає своєрідним охоронцем інтеграційного права і досить успішно виконує функцію арбітра у спорах між державами-членами і інститутами Союзу, а також інститутів між собою в питаннях застосування права ЄС [149, с. 285]. Однак такої ролі й значення Суд ЄС набув не одразу. За ДЄСВС на Суд покладался лише обов'язок щодо забезпечення дотримання законності під час тлумачення та застосування Договору. Отже, він мав розглядати порівняно незначну кількість справ, що стосувалися технічних моментів застосування Договору. Фактично, як зазначає Т. В. Комарова, Суд ЄС було створено за зразком Conseil d'Etat, який відповідає за перегляд рішень уряду та дотримання урядом своїх повноважень. Не випадково перша справа, яку розглянув Суд, було порушено проти Високого керівного органу. У подальшому протягом тривало часу він розглядав переважно справи саме цієї категорії [240, с. 17].

Зрозуміти роль Суду ЄС в інституційному механізмі Союзу і його внесок у розвиток інтеграції неможливо без ретельного дослідження його структури, принципів функціонування, категорій й обсягу здійснюваних повноважень. На різних етапах інтеграції Суд ЄС функціонував у різному форматі, що було обумовлено відповідним ступенем інтеграції. Заснування Євроатому і ЄЕС передбачало формування для кожного з них самостійної інституційної системи, однак як і у випадку з Асамблеєю, було вирішено створити спільний для трьох Співтовариств Суд правосуддя, який після набуття чинності в 1967 р. Договору про злиття став іменуватися Судом Європейських співтовариств.

Розвиток інтеграційного процесу, розширення членського складу Співтовариств породили проблему перевантаження Суду ЄС [206, с. 148, 152].

З метою вирішення цієї проблеми держави-члени вдалися до створення Суду першої інстанції (за Лісабонським договором – Трибунал). Таке рішення нормативно було оформлено у ЄСА, а у 1989 р. Суд першої інстанції (далі – СПІ) вже приступив до роботи (СПІ відповідальний за розгляд і винесення рішень по справах приватних осіб, компаній та організацій, а також справ у сфері конкурентного права), що дало можливість Суду ЄС сконцентрувати свої зусилля на розгляді більш складних і важливих справ, що мають політичне чи конституційне значення. Разом з тим СПІ не перетворився на самостійний інститут чи орган, оскільки він підкоряється і своєю діяльністю доповнює Суд ЄС (рішення Ради від 24.10.1988 р. № 88/591), на що, зокрема, вказує можливість оскаржити його рішення у касаційному порядку в Суді ЄС.

Створення Суду першої інстанції у підсумку лише тимчасово зняло проблему розвантаження Суду ЄС, підвищення ефективності його діяльності. Постійне зростання навантаження на Суд і на СПІ – з одного боку, а також необхідність адаптувати судову систему ЄС до суттєвого розширення ЄС за рахунок країн ЦСЄ – з другого, обумовило продовження реформування судової системи Союзу. Так, під час розробки Лісабонського договору було вирішено провести масштабну судову, внаслідок якої структура Суду ЄС в черговий раз зазнала змін. Відповідно до положень ст. 19 ДЄС Суд ЄС сьогодні складається з Суду (вища інстанція), Трибуналу (перша інстанція) та спеціалізованих трибуналів. Завдяки проведеній реформі Суд ЄС отримав можливість розглядати справи, які стосуються фундаментальних проблем функціонування Євросоюзу, та реально скоротити строки розгляду справ [240, с. 37].

Суд ЄС відносять до наднаціональних інститутів. Враховуючи його значущість у забезпеченні верховенства права ЄС і прагнучи зберегти свій суверенітет, національні уряди формують його із дотриманням принципу «загальної згоди»: за кожною державою-членом зарезервовано одне місце і відповідно лише вона може висунути кандидата на його заміщення. У випадку коли кількість держав-членів є парною, до складу Суду обирається додатково ще один суддя, щоб їх кількість стала непарною.

Суду в його діяльності сприяють вісім¹ генеральних адвокатів. У питанні формування корпусу генеральних адвокатів також застосовують певні національні квоти, але вони визначаються за іншим принципом: шість генеральних адвокатів призначаються з числа громадян Великобританії, Іспанії, Італії, Німеччини, Франції і Польщі, тоді як решта заміщуються громадянами інших держав-членів у порядку ротації за алфавітом.

На відміну від Суду кількісний склад Трибуналу чітко не визначено – відповідно до ст. 254 ДФЄС чисельність суддів Трибуналу визначається Статутом Суду ЄС [415]. Нормативно закріплено лише правило, що кожна держава-член має бути представлена в Трибуналі не менш ніж одним представником, що дозволяє Раді в разі потреби змінювати чисельність суддів, не вдаючись до внесення змін в установчі договори. До складу Трибуналу не входять генеральні адвокати, але в разі потреби судді можуть залучатися до здійснення їх функцій.

Спеціалізовані трибунали являють собою судові органи, що уповноважені розглядати і вирішувати чітко визначену категорію правових спорів. Можливість створення цієї судової установи при Суді першої інстанції була передбачена Ніщцьким договором. У договорі зазначалося, що Трибунал зі справ публічної служби ЄС може бути створено Радою за пропозицією Комісії і після консультацій з Європарламентом і Комісією. Спеціалізовані трибунали створюються при Трибуналі на підставі Регламенту, виданого Європейським Парламентом спільно з Радою за пропозицією Комісії, або на підставі запиту Суду і після консультацій з Комісією (ст. 257 ДФЄС). Сьогодні створено лише один спеціалізований трибунал – Трибунал зі справ публічної служби ЄС. До його складу входять сім суддів. Їх кількість може бути збільшена Радою за запитом Суду. Рада може створювати й інші спеціалізовані трибунали. При формуванні складу Трибуналу Рада зобов'язана дотримуватися принципу збалансованості його складу, прагнучи забезпечити якомога більше

¹ Відповідно до ст. 252 ДФЄС за запитом Суду Рада може ухвалити рішення стосовно збільшення їх кількості шляхом одноголосного голосування. Декларація до ст. 252 ДЄС уточнює, що корпус Генеральних адвокатів може бути розширено до 11 осіб.

представництво як держав-членів, так і представлених в ЄС національних правових систем.

Лісабонський договір здійснив також реформу внутрішньої структури Суду, передбачивши можливість його діяльності в рамках палат, Великої палати або пленуму (ст. 251 ДФЄС та ст. 16 Протоколу про Статут Суду ЄС). Слід зазначити, що функції Пленуму були фактично передані Великій палаті (засідає у складі 13 суддів, серед яких голови палат, на чолі з головою Суду). Пленум проводиться лише у справах, прямо передбачених ДФЄС (п. 2 ст. 228, статті 245, 248, п. 6 ст. 286), а також у випадку, коли Суд вирішить, що справа відрізняється особливою значущістю. Розгляд справ у рамках Великої палати проводиться лише на вимогу держави-члена або інституту Союзу, що виступають стороною у справі. Обмеження випадків роботи Суду в рамках пленуму і Великої палати означає, що основне навантаження стосовно розгляду справ переноситься на палати, що сформовані у складі трьох та п'яти суддів. Вказані зміни, а також відмова від надання висновків генерального адвоката по кожній справі, як і розширення випадків застосування одноособового судочинства в Трибуналі (розгляд справ «обмеженої важливості» (по справах, з яких склалася чітка прецедентна практика) у СПІ був запроваджений Радою вперше в 1999 р.) – все це забезпечує більшу гнучкість судової системи ЄС, її адаптацію до нових реалій інтеграційного процесу.

Трибунал також може працювати як у пленарному, так і в камеральному (по палатах з трьох і п'яти суддів) режимі, а також у рамках Великої палати. Трибунал зі справ публічної служби ЄС засідає в рамках палат, до складу яких входять три судді. В окремих випадках, визначених його процесуальним регламентом, він може розглядати справи на пленумі, у рамках палати з п'яти судів або у складі одного судді.

Зважаючи на ту роль, яку набув Суд ЄС, держави-члени завжди особливу увагу приділяли принципам його діяльності. Як на суддів, так і на генеральних адвокатів поширюється імперативна вимога щодо їх професіоналізму, незалежності, компетентності та незмінюваності.

В ЄС вимоги стосовно професіоналізму кандидатів на посади суддів і генеральних адвокатів відрізняються від вимог, що діють на національному рівні. Відповідно до статті 253 ДФЄС кандидат на посаду судді чи генерального адвоката має відповідати вимогам, які є умовою зайняття вищих судових посад у країнах, від яких вони висуваються (наприклад, в Іспанії – член Конституційного трибуналу, у Греції – член Верховного суду), або бути юрисконсультом із загальновизнаною компетентністю. Таким чином, залежно від того, до якої правової сім'ї належить держава-член, кандидатом на посаду судді та генерального адвоката може бути або професійний суддя (у країнах англо-саксонського права), або теоретик права (академічний юрист), або професійний суддя (у країнах континентального права).

Судді і генеральні адвокати Суду і судді Трибуналу призначаються на посаду строком на шість років за загальною згодою урядів держав-членів. З метою забезпечення спадковості діяльності судових установ кожні три роки склад суддів і генеральних адвокатів оновлюється відповідно до порядку, передбаченому Статутом Суду ЄС¹. Слід зазначити, що установчі договори допускають ситуацію, коли вони будуть перепризначені на повторний строк причому кількість повторних призначень жодним чином не обмежена.

Враховуючи, що формування Суду ЄС відбувається державами-членами, особливої гостроти набуває проблема забезпечення їх незалежності. Очевидно, що без дотримання цієї вимоги неможливо забезпечити наднаціональний характер Суду ЄС і його функціонування в інтересах Союзу. Стаття 255 ДФЄС передбачає створення спеціального комітету, який зобов'язаний надавати Раді висновок щодо відповідності кандидатів вимогам, що адресуються суддям і генеральним адвокатам. До складу комітету входять сім осіб, які відбираються з числа колишніх членів Суду і Трибуналів, членів верховних національних судів і юристів із загальновизнаною компетентністю, одного з яких пропонує

¹ Часткове оновлення складу суддів зачіпає почергово чотирнадцять і тринадцять суддів. Часткове оновлення складу генеральних адвокатів зачіпає кожний раз чотирьох генеральних адвокатів (ст. 9 Протоколу про Статус Суду Європейського Союзу).

Європарламент. Рішення щодо затвердження персонального складу комітету ухвалює Рада за пропозицією Голови Суду.

Зазначимо, що незалежність кандидатів на посаду судді чи генерального адвоката не повинна викликати ні в кого жодних сумнівів. Саме тому суддям заборонено займати політичні чи адміністративні посади. Більше того, їм заборонено займатися будь-якою професійною діяльністю, незалежно від того, оплачувана вони чи ні, якщо тільки як виняток їм не дозволить відступити від цього правила Рада, яка постановляє відповідне рішення простою більшістю. Протокол про Статус Суду ЄС [415] передбачає, що кандидат на посаду судді має скласти присягу, в якій він зобов'язується здійснювати свої повноваження відповідально і неупереджено, а також не порушувати таємницю дорадчої кімнати (ст. 2) і протягом строку здійснення своїх повноважень і після їх припинення дотримуватися обов'язків, що впливають з їх посади, зокрема, обов'язок проявляти порядність і обережність у питанні зайняття деяких посад або отримання вигоди після припинення своїх повноважень (ст. 4).

Не менш важливою гарантією незалежності суддів і генеральних адвокатів є дотримання принципу їх незмінюваності. До завершення строку своїх повноважень суддя не може бути відкликаний з посади державою-членом, що висунула його кандидатуру. Достроково суддя може бути звільнений з посади або визнаний таким, що втратив право на пенсію або на інші пільги, що замінюють її, лише у випадку, коли судді і генеральні адвокати Суду одностайно дійдуть висновку, що він перестав відповідати необхідним умовам або відповідати обов'язкам, що впливають з його посади. При цьому зацікавлений суддя не бере участі у голосуванні. Якщо зацікавлений суддя є членом Трибуналу чи спеціалізованого трибуналу, Суд приймає рішення після попередньої консультації з відповідним трибуналом. Про прийняте рішення секретар Суду повідомляє голів Європарламенту, Комісії та Ради.

Гарантією незалежності є також поширення на суддів імунітету від юрисдикції. Імунітет стосовно дій, які були здійснені суддею під час виконання своїх обов'язків, включаючи усні та письмові заяви, продовжує діяти і після

припинення ним своїх повноважень. Зняти з судді імунітет може лише Суд на своєму пленарному засіданні. Якщо після зняття імунітету проти судді буде порушено кримінальну справу, то така справа підлягає розгляду в кожній державі-члені виключно тією інстанцією, яка наділена повноваженнями судити членів вищого національного суду (ст. 3 Протоколу про Статус Суду ЄС).

Д. Дайнен вказує ще на одне правило, яке також сприяє забезпеченню незалежності суддів: голова Суду ніколи не доручає судді бути доповідачем у справі, пов'язаній з його рідною країною, що мінімізує вірогідність тиску на нього з боку національного уряду [122, с. 317]. Крім того, діє правило, згідно з яким судді та генеральні адвокати не можуть брати участь у вирішенні будь-якої справи, якщо вони раніше брали участь у ній як агенти, радники або адвокати однієї зі сторін або якщо вони залучалися для виразу своєї думки як члена судового органу, слідчої комісії або в іншій якості.

Забезпеченню незалежності суддів сприяє й те, що рішення у справі приймається на закритому засіданні і вважається виразом одностайної думки всього складу Суду. Відповідно не розкриваються результати голосування, як не допускається публікація особливої або окремої думки чи заяв. Рішення у справі вступає в силу з моменту його винесення, а отже, є остаточним і не підлягає оскарженню. Важливо відзначити, що національні суди не можуть змінювати рішення Суду або вносити до нього зміни.

Зміна структури Суду ЄС обумовила перерозподіл юрисдикції між ланками судової системи Союзу. Т. В. Комарова зазначає, що у контексті права і правової системи інститут юрисдикції Суду ЄС набуває принципового значення і є своєрідним інструментом гармонізації повноважень інститутів та органів ЄС, забезпечує реалізацію принципів пропорційності та інституційної рівноваги. Становлення інституту юрисдикції Суду ЄС відбувалося паралельно із розвитком ідеї про його юрисдикційну монополію (ст. 344 ДФЄС), яка захищає Суд ЄС від паралельної юрисдикції інших міжнародних установ, оскільки юрисдикція останніх становитиме загрозу розподілу компетенції інститутів ЄС та автономії його правової системи [240, с. 75–76]. Відповідно до

чинних установчих договорів Суд ЄС має юрисдикцію стосовно широкого переліку питань, проте слід погодитися з Т. В. Комаровою, яка на підставі аналізу статистичних даних доходить висновку, що головними слід вважати три категорії процедур, в яких реалізується його юрисдикція [240, с. 85–87].

1. Забезпечення примусового виконання зобов'язань державами-членами регулюється статтями 258–260 ДФЄС. Хоча позивачем з цієї категорії справ виступає Комісія і держави-члени, однак насправді основне навантаження припадає на Комісію, яка уповноважена здійснювати контроль за належним виконанням національними урядами положень установчих договорів ЄС, а також актів його інститутів. Комісія звертається до Суду ЄС з позовом до держави-члена, яка порушила передбачені установчими договорами зобов'язання. Процедура розслідування можливих порушень права ЄС складається з адміністративної (обов'язкова) і судової (факультативна) стадій, причому судова стадія настає лише за умови, що національний уряд проігнорував вказівки Комісії і у визначений нею строк не привів свою діяльність у відповідність із вимогами Комісії. Безумовно, з позовом проти держави-члена може звернутися й інша держава-член, однак її зверненню до Суду ЄС все одно передуює звернення до Комісії, яка виносить мотивований висновок і надає можливість державі-порушниці надати свої письмові й усні зауваження. Таким чином, виходячи з поваги до суверенітету держав-членів, установчі договори надають останнім можливість уникнути судового розгляду і винесення щодо них відповідного рішення. Якщо справа все ж таки дійшла до розгляду в Суді ЄС, який встановив факт невиконання державою-членом певного зобов'язання, то національний уряд має вжити всіх заходів для виконання судового рішення. Слід зазначити, що сам факт визнання держави порушницею уже розглядається як доволі жорстка санкція.

Держави-члени не завжди виконують приписи Суду ЄС, а тому, якщо Комісія встановить, що зацікавлений уряд не вжив необхідних заходів для виконання судового рішення, вона повторно починає процедуру розслідування, після чого може звернутися до Суду ЄС, вказавши при цьому розмір

фіксованої суми або пені, яка, на її думку, відповідає зобов'язанням держави-члена. Вказану суму або пеню держава-член повинна буде виплатити, якщо Суд ЄС встановить, що вона не привела свою діяльність у відповідність до вимог його рішення. Обов'язок щодо сплати вступає в силу в день, визначений судом ЄС у своєму рішенні.

2. Оскарження нормативних актів інститутів і органів Союзу. Стаття 263 ДФЄС, що закріплює за Судом ЄС цю юрисдикцію, дозволяє йому здійснювати своєрідний «конституційний» контроль будь-якого нормативного акта, індивідуального рішення або іншого юридично обов'язкового акта інститутів ЄС на предмет їх відповідності установчим договорам та іншим актам, що мають більшу юридичну силу, а також загальним принципам права і у випадку, якщо вимоги позивача будуть визнані обґрунтованими, визнати такий акт нікчемним і таким, що не мав місця (ст. 264 ДФЄС). Слід зазначити, що держави-члени, формулюючи зазначену статтю, достатньо обережно підійшли до визначення підстав позовів про «анулювання» актів. Такі підстави мають вичерпний характер: відсутність компетенції, порушення істотних процедурних вимог, порушення ДФЄС або будь-якої норми права, що стосується їх застосування, а також зловживання повноваженнями.

Позивачем по вказаних справах виступають передусім держави-члени, оскільки через запровадження процедури прийняття рішень у Раді кваліфікованою більшістю вони втратили можливість використовувати право вето, а тому оспорювання акта в Суді ЄС перетворилося на єдину можливість перешкодити набуттю ним чинності. Позивачем можуть бути також інститути і органи (Комітет регіонів) Союзу, щоправда на відміну від Європарламенту, Комісії і Ради процесуальна правосуб'єктність ЄЦБ, Рахункової палати і Ради регіонів обмежена: вони подають відповідні позови до Суду ЄС лише в мету захисту своїх прерогатив. Крім того, позивачем можуть бути й фізичні (отже, не лише громадяни ЄС) та юридичні особи, яким такі акти були адресовані чи безпосередньо їх стосуються (отже, вони можуть оспорювати лише індивідуальні приписи ЄС, включаючи ті, що містяться в нормативних актах);

вони можуть також подавати позови проти регламентарних актів, які їх безпосередньо зачіпають і не потребують виконавчих заходів. Відповідачем по справах цієї категорії виступають інститути і органи ЄС, що ухвалили акт, конституційність якого ставиться під сумнів.

Договір про ФЄС встановлює обмежені строки, протягом яких зацікавлені суб'єкти можуть подати позови до Суду ЄС. Цей термін становить два місяці з моменту опублікування (для нормативних актів) або сповіщення позивача, а у випадку коли таке опублікування або сповіщення не мало місця – з моменту, коли позивачеві стало відомо про відповідний захід. Якщо протягом вказаного строку позивач не подав до Суду ЄС позов, то у подальшому він втрачає право на таке звернення.

3. Преюдиціальні запити являють собою звернення до Суду ЄС судових органів держав-членів (національні суди (усі або лише вищої інстанції), а також органи (трибунали), що не належать до судової системи, але здійснюють юрисдикцію з певних справ), які в процесі своєї діяльності зіткнулися з проблемою тлумачення або застосування права Союзу. Ці запити утворюють преюдиціальну або непряму юрисдикцію, що становить майже половину справ, що вирішуються Судом ЄС. Здійснюючи діяльність преюдиціального характеру, Суд ЄС забезпечує законність під час застосування норм права ЄС судовими органами держав-членів. Можливість розгляду преюдиціальних запитів Судом ЄС передбачена ст. 19 ДЄС і ст. 267 ДФЄС. У преюдиціальному порядку Суд ЄС може виносити рішення з приводу:

- запитів стосовно тлумачення змісту певних положень установчих договорів або законодавства ЄС;

- запитів стосовно дійсності правових актів ЄС у тих випадках, коли національні судові установи вважають, що можливо існує невідповідність певного правового акта ЄС установчому договору. Подача такого запиту супроводжується призупиненням розгляду справи національним судом. Суд ЄС, розглянувши запит, може прийняти рішення, відповідно до якого акт, що

оспорюється, або його окремі положення будуть визнані недійсними на всій території Євросоюзу;

— запитів про відповідність національних актів праву ЄС. Потреба в їх подачі виникає тоді, коли національний суд під час розгляду справи виявить можливу невідповідність між національними і наднаціональними підходами до правового регулювання суспільних відносин. У випадку якщо національний суд переконаний у такій невідповідності, то він зобов'язаний керуватися при розгляді справи джерелами і нормами права ЄС, але якщо у нього є сумніви з цього приводу, то він призупиняє розгляд справи і звертається до Суду ЄС. Звернення до Суду ЄС з преюдиціальним запитом для вищих судових інстанцій держав-членів – це не лише право, але й їх обов'язок, за винятком тих випадків, коли існуюча проблема була вирішена прецедентним правом ЄС.

Внесення змін до установчих договорів завжди передбачало реформування судової системи Союзу, зокрема, здійснення перерозподілу юрисдикції з метою підвищення ефективності її функціонування. Перерозподіл, передбачений Лісабонським договором, привів до зростання ролі Трибуналу, який набув статусу суду загальної юрисдикції, що розглядає по першій інстанції майже всі прямі позови, за винятком тих, що віднесені до юрисдикції Суду або спеціалізованих судових трибуналів. Спеціалізовані трибунали, у свою чергу, мають взяти на себе частину навантаження Трибуналу. Щоправда, такий перерозподіл може не виправдати сподівання авторів реформи, якщо Трибунал не справиться з навантаженням, яке виникло після розширення ЄС.

В інституційному механізмі Союзу у Суду ЄС склалися специфічні відносини з інститутами, що репрезентують наднаціональні й міжурядові засади. Найбільш тісною є взаємодія Суду ЄС з Комісією, яка виконує роль «охоронця» установчих договорів, реалізацію якої поза взаємодією із Судом ЄС важко забезпечити. Тісній співпраці цих наднаціональних інститутів не перешкоджає навіть той факт, що значна частина рішень Суду ЄС, ініційованих Комісією, оберталася проти неї, особливо в тих випадках, коли остання намагалася розширити свої повноваження. Попри це саме Комісія досить часто

виступає ініціатором реформ судової системи. Це пояснюється тим, що вона зацікавлена в тому, щоб Суд ЄС отримав контроль над державами-членами, а отже, і додаткові важелі впливу на них. Так, під час роботи міжурядової конференції з підготовки Ніщцького договору саме Комісія подала пакет пропозицій стосовно реформування судової системи ЄС.

Не менш плідною є взаємодія Суду ЄС з Європарламентом. Це пояснюється тим, що обидва інститути прагнуть зміцнити наднаціональний характер влади Союзу. Як відомо, Європейський Парламент не міг звертатися до Суду з приводу відсутності компетенції, порушення існуючих вимог процедурного характеру, порушення чинного Договору або правових норм, пов'язаних з його виконанням або зловживанням владними повноваженнями (ст. 173 ДЄЕС) [134, с. 216–217]. Ситуація стала ще більш нелогічною, після того як ЄСА істотно розширив законодавчі повноваження Парламенту (статті 6–12) [161, с. 14–16], але при цьому не включив його до переліку суб'єктів, що мають право звертатися до Суду ЄС. До виправлення ситуації вдався Суд ЄС. У справі *Meroni* (1958 р.) Суд ЄС застосував поняття «інституційний баланс сил», яке було використано ним для обґрунтування доктрини *Meroni*, яка допускає існування дискреційних повноважень і делегування їх інститутам ЄС, крім тих, які визначені за ними установчими договорами, на тій підставі, що це порушує гарантії, передбачені балансом сил в інституційному механізмі ЄС [648]. Щоправда Суд ЄС не пояснив, що представляють собою ці гарантії і яке значення вони мають. Лише у 1990 р. у справі *Chernobyl* Суд ЄС надав тлумачення інституційного балансу, зазначивши, що він заснований на принципі розподілу повноважень між інститутами і органами Союзу, визначенні ролі кожного з них в інституційному механізмі та виконанні завдань, що поставлені перед ЄС [657]. На думку Суду ЄС, дотримання інституційного балансу може змусити його вжити заходів у випадку його порушення, навіть діючи всупереч праву, коли це необхідно, щоб інституційний баланс було забезпечено. Керуючись цією доктриною, Суд ЄС вирішив, що після ухвалення ЄСА заради забезпечення інституційної балансу

Європейський Парламент має право звертатися до Суду з позовом проти Ради й Комісії у справах, які зачіпають прерогативи Парламенту. Вказана позиція Суду ЄС було відтворено в змісті ст. 230 Амстердамського договору. Під час розробки тексту Ніццького договору держави-члени погодилися розширити право Європарламенту на звернення до Суду ЄС, не лише захищаючи свої прерогативи, але й з будь-яких підстав. Разом з тим вказане не означає, що Суд ЄС у всіх випадках, коли виникав спор між Радою і Парламентом з приводу вибору правильної законодавчої процедури ставав на бік останнього.

Дещо інакше склалися відносини Суду ЄС з Радою. Національні уряди неодноразово піддавали критиці Суд ЄС за винесення ним рішень, що суперечили інтересам окремих держав-членів. Так, під час роботи над проектом Амстердамського договору делегація Великобританії запропонувала внести зміни до установчих договорів, які б «стримали» активність суду ЄС. Однак вказана жорстка позиція не отримала підтримки решти держав-членів, внаслідок чого Суд не лише не втратив окремі з існуючих повноважень, але й дещо розширив сферу свого контролю над другою і третьою опорами.

У Ніццькому договорі Раді було надано право вносити зміни до Статуту Суду ЄС (окрім частини 1) і кваліфікованою більшістю голосів затверджувати процедурні регламенти Суду і СПІ, що дозволило проводити частину реформ судової системи Союзу без внесення змін до установчих договорів, що, безумовно, слід розцінювати як прогресивний крок. Разом з тим вони свідчать про небажання держав-членів остаточно втратити свій контроль над Судом ЄС.

Аналіз організації й діяльності Суду ЄС дає змогу дійти таких висновків.

1. Суд ЄС відіграє ключову роль у процесі становлення й розвитку права Союзу. Правотворча, правозастосовна та інтерпретаційно-правова діяльність Суду ЄС є умовою успішного розвитку інтеграції, оскільки забезпечують єдність і цілісність права Союзу. Практика Суду ЄС є одним з важливих засобів розвитку правопорядку ЄС, який відокремився як від міжнародного публічного, так і від національного права.

2. Суду ЄС властиві самостійність і незалежність, оскільки він не піддається впливу політичних протиріч, що проявляються в діяльності решти інститутів ЄС. Здатність Суду ЄС позитивно впливати на об'єднавчий процес обумовлена особливостями його складу і структури, принципів функціонування, обсягом і характером повноважень.

3. Принципи, що покладені в основу формування Суду ЄС, обумовлені наднаціональним характером Союзу, а отже, повністю відповідають потребам функціонування інтеграційного правопорядку, забезпечуючи його легітимність, визнання верховенства права ЄС, а також обов'язкової сили рішень Суду ЄС на території держав-членів.

4. Обсяг повноважень Суду ЄС обумовлений тими завданнями, які покладені на нього державами-членами з метою надання йому можливості впливати на розвиток інтеграції, вирішувати міжінституційні конфлікти, забезпечувати взаємопорозуміння і тісну взаємодію Союзу і держав-членів.

5. Основоположним принципом діяльності Суду ЄС і розвитку його практики є наявність у нього обов'язкової юрисдикції. Рішення Суду ЄС мають обов'язковий характер як для держав-членів, так і для юридичних і фізичних осіб, що перебувають на території Євросоюзу і не підлягають оскарженню.

6. Судова практика Суду ЄС сприяє розвитку інституційного механізму Союзу, а також підвищенню ефективності функціонування судових систем держав-членів. Формування авторитетної судової влади, що здатна здійснювати контроль за імплементацією права ЄС у правові системи держав-членів, дозволило досягти високого ступеня правової інтеграції. Внесок Суду ЄС в ефективність функціонування інституційної і правової системи ЄС пояснює, чому попри негативну оцінку національними урядами окремих рішень Суду ЄС вони не вдалися до перегляду його ролі й звуження його повноважень.

7. Реформи судової системи ЄС слід охарактеризувати як незавершені: вони спростили процедуру накладання санкцій на держави-член при порушенні ними своїх зобов'язань у рамках ст. 260 ДФЄС, проте проблема удосконалення механізму контролю Суду ЄС за виконанням державами-членами своїх

зобов'язан, зберігає актуальність; не змінили механізм захисту прав приватних осіб у рамках провадження за позовами про анулювання; не передбачили відмову від принципу «одна країна – один суддя»; не дозволили Суду ЄС самостійно ухвалювати свій Процедурний регламент; не передбачили створення «регіональних» судів Союзу.

3.6 Європейський центральний банк і його роль в умовах поглиблення інтеграції

Створення економічного і валютного союзу (далі — ЕВС) обумовило перехід від координації до гармонізації бюджетної і фінансової політики держав-членів, а також запровадження єдиної грошової одиниці — євро. Цей крок дає підстави визнати ЕВС вищим рівнем економічної інтеграції, адже він передбачає передачу державами-членами інститутам ЄС компетенції в одному з найчутливіших для національної ідентифікації питань — в питанні регулювання грошової емісії і здійснення грошової політики. Делегування Союзу права здійснення компетенції у вказаних сферах обумовило створення Європейського центрального банку як нового наднаціонального інституту.

Інституційна структура Валютного союзу ЄС представлена Європейською системою центральних банків (далі — ЄСЦБ), яка складається з національних центральних банків (далі — НЦБ) і Європейського центрального банку (далі — ЄЦБ). ЄСЦБ поряд з інститутами ЄС виконує його завдання, однак при цьому не може бути визнана інститутом Союзу, оскільки позбавлена статусу юридичної особи і не має власних органів для прийняття рішень (органами ЄСЦБ є органи ЄЦБ). Таким чином, ЄСЦБ виступає інституційним каркасом, що створює «органічний зв'язок» між ЄЦБ і НЦБ [113, с. 15].

Європейський центральний банк діє з 1 січня 1999 р. Його було створено як орган ЄС, однак після набуття чинності Лісабонських договорів ЄЦБ набув статусу інституту, що пов'язано з прагненням зміцнити економічні і передусім фінансові зв'язки інститутів ЄС з державами-членами, сприяти перетворенню

Союзу на квазі-державне утворення федеративного типу і посиленню його фінансово-економічної могутності на світовій арені [113, с. 7–8].

Діяльність ЄЦБ і ЄСЦБ регулюється положеннями Договору про функціонування ЄС і Статутом Європейської системи центральних банків і Європейського центрального банку (далі — Статут). Створення ЄЦБ і ЄСЦБ мало важливі правові наслідки для Євросоюзу, оскільки передбачало:

— формування нових органів у рамках інституційної структури ЄС, які отримали повноваження для проведення валютної політики Союзу, включаючи емісію євро;

— наділення ЄЦБ незалежністю, яка перевищувала незалежність національних органів валютного регулювання, а також збільшення незалежності національних банків від власних урядів. Стаття 7 Статуту, із посиланням на ст. 130 ДФЄС, вимагає, аби ЄЦБ і НЦБ, а також члени їх керівних органів при здійсненні повноважень і виконанні завдань і обов'язків, покладених на них Договором, не зверталися за інструкціями і не отримували їх від інститутів і органів Союзу, а також від національних урядів або інших установ. Інститути і органи Союзу, а також національні уряди зобов'язуються поважати незалежність ЄЦБ і НЦБ. Разом з тим міжінституційні контакти ЄЦБ не суперечать принципу його незалежності. Стаття 14 Статуту також встановлює додаткові гарантії керуючим національними центральними банками (їх строк повноважень не може бути менше п'яти років), а також гарантії від необґрунтованого звільнення [145, с. 277, 453];

— зміна правового статусу НЦБ, оскільки для входження в зону євро державам-членам довелося змінити чинне законодавство [600, с. 442], аби гарантувати їм такий ступінь незалежності, який передбачено ст. 130 ДФЄС. Все це дало підстави констатувати факт «прямої гармонізації» правового статусу центральних банків держав — членів ЄС [796, с. 332].

Предметна і юрисдикційна компетенція ЄЦБ, зазначає Н. Ю. Єрпілева, реалізується через функціонування його інституційного механізму, що поєднує європейський (міждержавний, свого роду федеративний) і національний

(внутрішньодержавний, локальний) методи формування. При цьому, діючи як орган валютного регулювання Союзу, ЄЦБ певним чином нівелює вплив з боку НЦБ шляхом застосування у своїй діяльності принципів незалежності і підзвітності [165, с. 113]. О. В. Гришин у свою чергу зазначає, що в ЄСЦБ панує принцип жорсткої субординації (національні центральні банки підкорюються ЄЦБ), дія якого пом'якшується принципом операційної децентралізації під час втілення політики ЄЦБ на практиці [113, с. 15].

Принцип незалежності ЄЦБ має важливе значення для забезпечення його автономності як у відносинах з іншими інститутами Союзу, так і з владою держав-членів. Його зміст розкривається через чотири аспекти [535, с. 117–158]:

- організаційна незалежність (ЄЦБ володіє правосуб'єктністю (ст. 282 ДФЄС)); як юридична особа він користується в державах-членах Союзу максимально широкою правоздатністю, що визнається національним законодавством за юридичними особами (ст. 9 Статуту);

- персональна (особиста) незалежність (гарантується збалансованою системою правил, що торкаються питань призначення на посаду і звільнення з неї членів Дирекції ЄЦБ: Європейська рада за рекомендацією Ради і після консультацій з Європарламентом і Радою управляючих ЄЦБ призначає кваліфікованою більшістю голосів строком на вісім років без права повторного обрання Голову, віце-голову і чотирьох інших членів Дирекції (ст. 283 ДФЄС));

- функціональна незалежність (означає надання ЄЦБ права приймати незалежні від політичних органів ЄС рішення в межах своєї компетенції);

- фінансова незалежність (означає наявність власного бюджету ЄЦБ, відмінного від бюджету ЄС).

Разом з тим було б неправильно стверджувати, що сьогодні ЄЦБ здатний розробляти і потім втілювати в життя політику, яка б відповідала виключно інтересам розбудови наднаціональної Європи. Головною проблемою для ефективного функціонування ЄЦБ є те, що за ним стоїть не держава, яка має чітко виражені інтереси і мету, а також консолідовану волю для їх досягнення,

а сукупність держав, які суттєво відрізняються за економічною і політичною вагою, правовими традиціями, рівнем фінансової дисципліни, але найголовніше — за баченням кінцевої мети інтеграції.

Суперечки стосовно характеру і повноважень ЄЦБ розпочалися задовго до його створення. Так, якщо Франція прагнула обмежити наднаціональний характер інститутів валютного союзу, відстоюючи принцип політичного міжурядового контролю за діяльністю ЄВС, тобто міжурядовим інституціям, а також запровадження процедури обговорення кандидатури голови ЄЦБ головами НЦБ після консультацій зі своїми урядами, а також наполягаючи на наданні Раді ЕКОФІН повноваження здійснювати контроль за обмінним курсом євро, то Німеччина наполягала на захисті ЄЦБ від політичного тиску як зі сторони національної влади, так і інститутів ЄС, а також на включенні до тексту Пакту стабільності і зростання санкцій щодо держав-членів, які не будуть дотримуватися економічних критеріїв пакту [361, с. 140–141].

Створений у результаті проведення складних переговорів і досягнення взаємних компромісів ЄЦБ отримав значні, проте не абсолютні повноваження в бюджетній сфері. Крім того, в Євросоюзі склалася ситуація, коли найважливіші рішення у сфері грошово-кредитної, валютної і фінансової політики приймаються різними інститутами на основі складного механізму, який поступається за ефективністю централізованій валютній політиці США або ФРН. Вироблення і реалізацію валютної політики в ЄС ускладнюють існуючі інституційні і процедурні труднощі. Передусім йдеться про проблему узгодженості дій між ЄЦБ, який відповідає за грошово-кредитну і валютну політику, Радою ЕКОФІН, яка покликана забезпечити вироблення спільної фінансової політики держав-членів ЄС, Радою євро, що займається економічною і фінансовою політикою виключно держав — членів валютного союзу (статті 136–138 ДФЄС), і національними урядами, в веденні яких ще залишається чимало оперативних питань. Таким чином, якщо регулюванням грошового обігу і кредитних відносин займаються наднаціональні інститути,

передусім ЄЦБ, то за вироблення фінансової політики відповідає інститут міжурядової співпраці Союзу (Рада ЕКОФІН і Рада євро).

При дослідженні статусу ЄЦБ слід зважати ще й на таке. Європейська система центральних банків являє собою ієрархічну комплексну систему відносин, що виникають між ЄЦБ і НЦБ зони євро з приводу досягнення статутних цілей і завдань ЄСЦБ. Ключова роль у цих відносинах належить Європейському центральному банку. Заснування ЄСЦБ викликало зміни конституційно-правового статусу національних банків, що обумовлено положеннями статей 130–131 ДФЄС, які спрямовані на певну гармонізацію правового статусу центральних банків держав — членів зони євро. При цьому основним напрямом такої гармонізації, зазначає Є. О. Чегринець, є зміна такого компонента конституційно-правового статусу НЦБ, як їх незалежність. Гармонізація зачіпає перш за все такі компоненти незалежності, як цільова і функціональна автономія центральних банків, внаслідок чого вони стають більш незалежними від національних урядів. Разом з тим вони не набувають функціональної автономії стосовно ЄЦБ, оскільки зобов'язані діяти відповідно до нормативних актів цього органу Союзу [535, с. 159–170].

Домінування ЄЦБ над національними банками проявляється в різних сферах. Так, НЦБ зобов'язані діяти згідно з орієнтирами та інструкціями ЄЦБ. При цьому Рада управляючих вправі вимагати від НЦБ усю необхідну інформацію і вживати належних заходів щодо них з метою забезпечення дотримання ними орієнтирів та інструкцій. З метою забезпечення стабільності фінансової системи Союзу ЄЦБ за дорученням Ради може здійснювати заходи у сфері розумного нагляду за кредитними організаціями та іншими фінансовими інститутами (ст. 127 ДФЄС)¹, а також збирати статистичну інформацію у компетентних державних органів або господарюючих суб'єктів (ст. 5 Статуту). Національні центральні банки, наскільки це можливо, сприяють ЄЦБ у реалізації цієї діяльності. Кінцевою метою співпраці ЄЦБ і НЦБ у сфері

¹ Обов'язок здійснювати такий нагляд виникає після прийняття Радою одноголосно регламенту, прийнятого відповідно до спеціальної законодавчої процедури і після проведення попередніх консультацій з Європейським Парламентом і ЄЦБ.

статистики є забезпечення гармонізації правил і практик, які регулюють збір, підготовку і розповсюдження статистичних даних у сфері їх відання, а також забезпечення стандартизації процедур ведення бухгалтерського обліку і надання інформації стосовно операцій НЦБ (ст. 26 Статуту).

Євросоюз поступово рухається в напрямі запровадження комплексного нагляду, який не обмежується наглядом за банківською сферою, а поширює загальні принципи нагляду на діяльність на ринку цінних паперів і страхову діяльність. На сучасному етапі розвитку в ЄЦБ відсутні повноваження стосовно здійснення нагляду за банками та іншими кредитними організаціями [741, с. 217–219]. Разом з тим установчі договори допускають наділення ЄЦБ такими повноваженнями на основі законодавчих актів, прийнятих Європарламентом і Радою [287, с. 10].

У сфері міжнародної співпраці, що зачіпає завдання, покладені на ЄСЦБ, ЄЦБ самостійно вирішує питання щодо способу представництва ЄСЦБ на міжнародній арені. Показово, що участь ЄЦБ у діяльності міжнародних валютних інститутів розглядається як його статутне право, тоді як національні центральні банки можуть брати участь у діяльності вказаних установ лише за згодою Європейського центрального банку (ст. 6 Статуту).

На домінування ЄЦБ над національними центральними банками вказує також здатність ЄЦБ примушувати НЦБ до виконання ними своїх обов'язків. Така здатність і право ЄЦБ нормативно закріплені у ст. 35 Статуту. Якщо ЄЦБ вважає, що конкретний національний центральний банк не виконав певний обов'язок, покладений на нього Договором або Статутом, то ЄЦБ виносить мотивований висновок по справі, попередньо надавши зацікавленому НЦБ можливість надати свої зауваження. Якщо останній не приведе свою діяльність у відповідність до вимог висновку, причому у встановлені в ньому строки, то ЄЦБ має право звернутися з позовом до Суду ЄС. Це право ЄЦБ фактично подібне до права Комісії відносно держави-члена ЄС (ст. 258 ДФЄС).

Слід також звернути увагу на ту обставину, що центральні банки держав-членів зобов'язані підкорятися вказівкам Дирекції ЄЦБ, що прийняті у розвиток

рішень і орієнтирів Ради управляючих (ст. 12 Статуту). При цьому слід зважати на ту обставину, що Дирекція ЄЦБ — це чисто комунітарний орган, до складу якого не входять представники національних центральних банків.

Важливим моментом, який характеризує відносини ЄЦБ і НЦБ, є та обставина, що на сучасному етапі НЦБ не можуть самостійно вийти за межі повноважень, закріплених за ними Статутом. Під свою відповідальність і на власний ризик вони можуть виконувати не передбачені Статутом функції, якщо тільки Рада управляючих двома третинами голосів не вирішить, що такого роду функції суперечать цілям і завданням ЄСЦБ (ст. 14 Статуту). Але навіть якщо Рада управляючих не заборонить виконання таких функцій, це не означає, що вони почнуть розглядатися як частина статутних функцій ЄСЦБ.

І останнє: судовий контроль за дотриманням НЦБ правил і інструкцій ЄЦБ у поєднанні з неможливістю національних центральних банків ухилитися від цих правил або їх оскаржити (установчі договори надають право оскаржити лише певні рішення ЄЦБ), дає підстави розглядати ЄСЦБ як систему з жорсткою внутрішньою субординацією під час прийняття рішень.

Разом з тим слід зазначити, що констатація залежності НЦБ від ЄЦБ не розкриває повністю характер їх взаємовідносин, який насправді є більш складним і неоднозначним. Дійсно, формально центральні банки всіх держав зони євро повністю підпорядковуються рішенням ЄЦБ, однак оскільки їх керівники становлять більшість від складу Ради управляючих ЄЦБ [145, с. 454], то саме вони зрештою і визначають політику Банку. Якщо зі звичайних питань рішення приймаються простою більшістю всіх членів Ради, то з найбільш важливих питань, визначених установчими договорами¹, голоси членів Дирекції, що представляють інтереси Союзу, дорівнюють нулю, тоді як голоси НЦБ у Раді управляючих повинні бути зважені відповідно до їхньої частки у підписному капіталі ЄЦБ [266, с. 26]. Рішення, яке потребує кваліфікованої більшості, вважається прийнятим, якщо голоси, що подані за нього, становлять

¹ До таких питань Статут відносить питання про: 1) капітал ЄЦБ (ст. 28); 2) критерії підписки на капітал (ст. 29); 3) переведення закордонних резервних активів в ЄЦБ (ст. 30); 4) розподіл валютних доходів національних центральних банків (статті 32, 51); 5) розподіл чистого прибутку і збитків ЄЦБ (ст. 33).

не менше двох третин підписного капіталу ЄЦБ і як мінімум половину утримувачів капіталу. З даного правила випливає очевидний висновок, що ЄЦБ може проводити рішення, які відповідають інтересам посилення наднаціонального характеру ЄС, через керуючих НЦБ. Отже, буде прийняте таке рішення чи ні, залежить від конфігурації прибічників чи противників посилення наднаціональності в ЄС, яка виникне під час голосування. Враховуючи вищенаведене, не безпідставним виглядає твердження О. В. Гришина про те, що національні центральні банки — учасники ЄСЦБ сьогодні являють собою свого роду національно-наднаціональні органи. У правовій природі цих центральних банків межа між національним і наднаціональним чітко визначена, однак ряд факторів практичного характеру роблять її дещо рухливою. Де юре управляючі центральних банків під час прийняття рішень в ЄСЦБ відсторонюються від виключно національних інтересів і діють як «європейці», де факто все не так очевидно, і ЄСЦБ разом з ЄЦБ являють собою гібрид транснаціоналізму і міжурядової співпраці [113, с. 16–17]. Таким чином, не позбавлена сенсу думка про те, що з часом центр ваги у відносинах між Дирекцією ЄЦБ і НЦБ, кількість яких у міру розширення єврозони буде збільшуватися, що ускладнить процес досягнення компромісів між ними, поступово буде зміщатися в бік перших.

Не менш важливого значення для розкриття механізму стримувань і противаг у частині, що стосується ЄЦБ, набуває принцип підзвітності, який хоча прямо не згадується в установчих договорах, проте його можна вивести шляхом системного тлумачення положень Статуту (глави III і VI), які інкорпорують основні елементи його змісту. У цьому контексті принцип підзвітності виступає зворотною стороною принципу незалежності. Невипадково в західній науці банківського права було запроваджено термін «підзвітна незалежність», який поєднує обидва принципи [166; 628; 637]. Аналізуючи зміст принципу підзвітності ЄЦБ, можна виділити певні ключові елементи, що визначають його змістовний характер.

1. Практика взаємної участі в засіданнях (регулюється ст. 284 ДФЄС). Голова Ради і член Комісії з економічних і грошових питань можуть брати участь у засіданнях Ради управляючих ЄЦБ, але без права голосу. При цьому голова Ради вправі вносити пропозиції на розгляд Ради управляючих¹. У свою чергу Рада ЕКОФІН запрошує голову ЄЦБ на засідання, на яких обговорюються питання, що пов'язані із цілями і завданнями ЄСЦБ (тісна взаємодія Ради з ЄЦБ обумовлена її обов'язком здійснювати консультації стосовно будь-яких актів, що належать до сфери його відання (ст. 127 ДФЄС)). Необхідність запровадження такої практики обумовлена тим, що, як зазначалося, регулюванням грошового обігу і кредитних відносин займається ЄЦБ, тоді як відповідальність за вироблення фінансової політики Союзу покладено на Раду ЕКОФІН і Раду євро. Комісія у свою чергу повинна здійснювати контроль за відповідністю здійснюваної державами-членами економічної і фінансової політики вимогам і вказівкам, виробленим Радою ЕКОФІН (статті 121, 126 ДФЄС). Зрештою, практика взаємної участі в засіданнях дозволяє налагодити конструктивний діалог між наднаціональними (ЄЦБ і Комісія) і міжурядовими (Рада) інститутами ЄС, відповідальними за проведення скоординованої економічної і фінансової політики Союзу.

2. Надання ЄЦБ щорічного звіту про діяльність ЄСЦБ і грошову політику за попередній і в поточному році для Європейського Парламенту, Європейської ради, Ради і Комісії є головною формою реалізації його підзвітності. Крім того, протягом року ЄЦБ не менше одного разу на квартал складає і публікує звіти про діяльність ЄСЦБ, а також публікує щотижнево інформацію про зведений фінансовий стан ЄСЦБ. Така інформація виступає головним інструментом його зв'язку з громадськістю, підприємцями і фінансовими ринками.

ЄЦБ направляє щорічний звіт до Європарламенту, що відповідає практиці звітування центральних банків перед парламентами на національному рівні. Парламент вправі провести загальні дебати з приводу річного звіту. Голова

¹ Участь представників Європейської комісії і Ради ЕКОФІН у засіданнях Ради управляючих ЄЦБ дало підстави окремим авторам охрестити автономію ЄЦБ як «незалежність під наглядом».

ЄЦБ та інші члени Дирекції за запитом Європарламенту або з власної ініціативи можуть бути запрошені на слухання, які проводяться компетентними комісіями Європейського Парламенту. Проведення таких дебатів, як і слухань, сприяє налагодженню конструктивних відносин між цими інститутами Союзу.

3. Не менш важливою формою підзвітності є ведення бухгалтерського обліку і аудиту. Контролюючі повноваження в цій сфері належать Раді ЕКОФІН і Рахунковій палаті. Бухгалтерська звітність ЄЦБ складається щорічно Дирекцією згідно із принципами, що вироблені Радою управляючих (ст. 26 Статуту). Рахунки ЄЦБ і НЦБ перевіряють незалежні зовнішні аудитори, кандидатури яких затверджуються Радою з кандидатур, рекомендованих Радою управляючих. ЄЦБ також може перевірятися Рахунковою палатою, але лише з позиції визначення ефективності ведення справ ЄЦБ(ст. 27 Статуту).

4. Судовий контроль виступає не менш важливою складовою принципу підзвітності. ЄЦБ як і інші інститути ЄС підлягає контролю Суду ЄС з питань оцінки законності актів ЄЦБ (окрім рекомендацій і висновків, які не мають обов'язкової сили (ст. 288 ДФЄС)) (ст. 263 ДФЄС), законності його бездіяльності (ст. 265 ДФЄС), визначення юридичної дійсності і тлумачення актів ЄЦБ (ст. 267 ДФЄС).

Протягом всієї історії інтеграції спостерігається чітка тенденція до поступового нарощування проявів наднаціональності як щодо створення наднаціональних за своєю побудовою і компетенцією інститутів, так і в плані процедур, що ними використовуються. У цілому цей процес має плановий характер, передбачає проведення тривалих переговорів і досягнення складних компромісів, результати яких втілюються в законодавстві Союзу. Однак світова фінансова криза внесла суттєві корективи в усталену практику реформування інституційної системи ЄС. Фінансова криза спонукала ЄС до розширення правового регулювання ЕВС, примушуючи як інститути ЄС, так і національні уряди не лише в майбутньому розробити більш жорсткий механізм контролю фінансового сектору ЄС, який би дозволив на ранній стадії виявляти і

ліквідувати системні ризики, ефективно розв'язувати конфлікти, але й вдатися до ефективних негайних заходів, які б дозволили врятувати єврозону ЄС.

Європейські фінансові аналітики зазначають, що внаслідок рішучих дій ЄЦБ і передусім його Дирекції, які далеко не завжди були передбачені чинним законодавством ЄС і спиралися на усталені процедури вироблення і прийняття рішень, його статус в інституційному механізмі Європейського Союзу де-факто зазнав суттєвих змін у напрямі розширення його впливу і політичної значущості як на наднаціональному, так і національному рівнях [169].

Стрімке зростання впливу ЄЦБ — одна з найбільш значущих подій не лише в економічній, але й політичній сферах Союзу, що пояснюється виключно наслідками фінансової кризи останніх трьох років. Якщо раніше ЄЦБ, відстоюючи свою незалежність, і сам відповідно суворо дотримувався правил і процедур установчих договорів, що визначають функціонування ЄСЦБ, то нині важко віднайти таку фінансову сферу, у функціонування якої він би не втрутився з метою відновлення стабільності зони євро і допомоги національним урядам. Сьогодні ЄЦБ привертає до себе увагу європейської і світової спільноти своїм стрімко зростаючим впливом внаслідок досить неоднозначних дій у рамках управління кризовою ситуацією. Дирекція ЄЦБ штучно підтримала більшу частину європейської банківської системи, втрутилась у ринки державних облігацій, домоглася публікації «стрес-тестів» банків. Якщо Федеральна резервна система США і Банк Англії цілеспрямовано і свідомо нормативно змінили свою політику для боротьби з кризою, то трансформація ЄЦБ не передбачалася і в будь-якому разі не могла бути здійснена, враховуючи складний механізм внесення таких змін у Союзі. Де-факто розширення повноважень ЄЦБ, при тому, що нормативна база його функціонування залишається старою, стало результатом виняткових економічних обставин, які змусили європейців закрити очі на певний відхід ЄЦБ від правил і процедур, передбачених законодавством ЄС. Більше того, ситуація, що склалася, суперечить традиційній для континентальної Європи точці зору, згідно з якою роль центрального банку повинна бути чітко визначена [169].

Особливо слід привернути увагу до тієї обставини, що вирішальну роль у прийнятті рішень у травні 2010 р., коли фінансова криза досягла кульмінації, відіграла не Рада управляючих, а Дирекція (наднаціональний орган у рамках ЄЦБ) на чолі з головою ЄЦБ Ж.-К. Тріше. Саме Дирекція підготувала і наполягла на рішенні про втручання на ринки державних облігацій для зниження напруження і гарантування їх функціонування. Коли 6 травня в Лісабоні зібралася Рада управляючих, вона була поставлена перед фактом. Відповідно не всі члени Ради управляючих ЄЦБ підтримали програму з купівлі облігацій. Як наслідок, було порушено традицію одноголосних рішень без голосування, меншість формально зафіксувала свій протест. Вочевидь, що дана ситуація створює непередбачуваний прецедент. ЄЦБ мовчав про прийняте рішення до тих пір, доки керівники національних урядів і ЄС не оголосили про прийняття рішень, які задовольняли його. Лише після того, як 10 травня міністри фінансів ЄС оголосили про план порятунку єврозони, що передбачав виділення 750 млрд. євро та створення Європейського фонду фінансової стабільності, як кредитора останньої інстанції, ЄЦБ оголосив про розширення програми поліпшеної кредитної підтримки і про початок купівлі державних облігацій для забезпечення глибини і ліквідності в проблемних сегментах ринку [169]. Показово, що рішучі дії ЄЦБ отримали схвалення як керівництва ФРН і Франції, так і Великобританії.

Отримані від боротьби з кризою девіденти ЄЦБ поспішає перевести в певні нормативно закріплені положення. Підтвердженням цього висновку є амбіційна програма політичної реформи в єврозоні, ініційована Ж.-К. Тріше для попередження виникнення нових криз. На розгляд Європейської ради і Європарламенту внесено проект реформи, що передбачає створення двох груп наглядових органів. Перша група, яка носитиме міждержавний характер, буде представлена Європейською радою з системних ризиків. Передбачається, що до її складу увійдуть керівники центральних банків і регулятори грошових ринків держав-членів, а також голова ЄЦБ. Рада буде займатися загальним моніторингом стану фінансової системи Союзу і попереджати Комісію про

навіть незначні ознаки кризи. Можна передбачити, що ефективність цього органу буде незначна: хоча передбачається наділення Ради правом видавати приписи національним регуляторам, очікувати дієвості від його застосування не доводиться через відсутність штрафних заходів на випадок їх невиконання.

Друга група наглядових органів буде представлена Європейською системою грошових спостерігачів, до складу якої увійдуть національні грошові регулятори держав-членів і три новостворені наглядові агенції¹. Ця система буде відповідальною за здійснення нагляду за діяльністю банків, страхових компаній і пенсійних фондів, дотримання загальноєвропейських банківських правил та прийняття екстрених антикризових заходів. Згідно з проектом реформи саме три новостворені наднаціональні галузеві наглядові органи будуть наділені реальними владними повноваженнями. Передбачається, що вони зможуть проводити власні розслідування, запитувати інформацію в європейських компаній напряду і виступати арбітром у суперечках між національними регуляторами, а також видавати приписи національним наглядовим органам, вимоги яких повинні бути виконані протягом десяти днів. У разі невиконання приписів заходи буде приймати Європейська комісія.

Слід зазначити, що схвалення розробленого проекту реформ виглядає на сьогодні не очевидним: історія європейської інтеграції доводить, що ініціативи щодо посилення наднаціональності Союзу досить часто розбиваються об стіну націоналізму, коли майже кожна держава-член починає говорити про свою національну специфіку, яку не враховують запропоновані інститутами ЄС реформи. Разом з тим згаданий проект може виявитися більш прийнятним, ніж інші ініціативи, що були висловлені під час кризи. Так, німецький уряд офіційно висунув ідею запровадження примусового «контрольованого банкрутства» країн єврозони з високим рівнем державного боргу, який би став останньою сходинкою в дієвому антикризовому механізмі. План передбачає створення Берлінського клубу економічно благополучних держав, що буде

¹ Йдеться про Європейську банківську організацію, Європейську організацію страхування і пенсійного забезпечення і Європейську організацію з цінних паперів і ринків, які виникнуть в результаті трансформації Європейського комітету банківського нагляду, Європейського комітету страхового і пенсійного нагляду і Європейського комітету регуляторів цінних паперів.

наглядати за країнами-банкротами і виступати гарантом покладених на них виплат. Найбільш революційним у цьому плані є положення, згідно з яким держави-банкроти будуть позбавлені права розпоряджатися власними фінансами, які перейдуть у розпорядження «людини або групи осіб, знайомих із регіональними особливостями цієї нації» [476]. Погрози Німеччини вийти зі складу єврозони, позбавити країну-боржника голосу в Раді або запровадити систему автоматичних штрафів за порушення бюджетної дисципліни тощо можна оцінювати скоріше як форму політичного тиску на партнерів по переговорах у рамках ЄС з метою лобіювання іншого, менш радикального проекту реформ. Очевидно, якщо витрати на спасіння кризових національних економік, головним спонсором яких є Німеччина, будуть зростати, то вона отримає вагомі аргументи для лобіювання своїх позицій. Претензії Німеччини на особливу роль в Євросоюзі на сьогодні усвідомлюють й інші політики. Жан-Клод Трише за рік до складання своїх повноважень заявляв, що Німеччина має стати локомотивом, який буде тягнути за собою Європу з кризи. Для цього, на його думку, Німеччина, яка є найбільшою економікою ЄС і країною з традиціями здорових державних фінансів, має взяти на себе роль «свого роду європейської поліції і повинен буде контролювати решту країн зони євро» [93].

3.7 Рахункова палата як основний інститут у системі фінансового контролю ЄС

Ефективний бюджетний контроль в ЄС, як наднаціональному об'єднанні демократичних держав, набуває важливого значення, оскільки має значний вплив на забезпечення раціонального витрачання і використання бюджетних коштів Союзу. Фінансовий контроль в ЄС запроваджений з метою попередження нецільового витрачання бюджетних коштів, а також шахрайства і корупції, які представляють загрозу законності, підривають зсередини інтеграційний процес. Питаннями фінансового контролю в ЄС займаються в

межах своїх повноважень усі інститути, однак ключову роль в цій діяльності відведено Рахунковій палаті, правовий статус якої неодноразово зазнавав змін.

Рахункова палата – це наділений контрольними функціями за доходами і витратами Союзу і дотриманням бюджету інститут, що стрімко розвивається. Рахункова палата була створена під тиском Європарламенту, який в 1973 р. поставив питання про заснування Європейської ревізійної служби. Її створенню передувало підписання Договору про перегляд бюджетних постанов від 12 липня 1975 р., згідно з яким передбачалося замість раніше існуючої ревізійних органів створити Рахункову палату, яка набувала статусу незалежної структури, передбаченої статтями 4, 206, 206а ДЄЕС, статус якої був невизначеним. Функціонувати Рахункова палата почала у Люксембурзі з жовтня 1975 р. Рахункова палата ЄС представляє інтереси платників податків і часто характеризується як «фінансова совість» Союзу. Не випадково, що інколи її називають ще Судом аудиторів ЄС [122, с. 329].

Розвиток інтеграції, її поширення на нові сфери життя, виділення коштів державам-члена в рамках регіональної політики і політики економічної і соціальної згуртованості, а країнам-кандидатам в рамках передвступної допомоги змусило європейців вдатися до формування власної системи фінансового контролю, яку прийнято розглядати у широкому і вузькому розумінні. До європейської системи фінансового контролю, взятої в широкому розумінні цього терміну, окрім Рахункової палати можуть бути віднесені Європарламент, Комісія, Рада, Суд ЄС і Європейське бюро з боротьби зі шахрайством, кожен з яких має власне коло повноважень з контролю за витратами бюджетних коштів ЄС. До системи фінансового контролю у більш вузькому розумінні окрім Рахункової палати входять такі вузькоспеціалізовані організації як Європейське бюро з боротьби зі шахрайством, Європол, Євроюст, а також вищі національні органи фінансового контролю [496, с. 13].

Попри неготовність визначити правовий статус нової організації в системі фінансового контролю і органів влади Союзу взагалі законодавець чітко усвідомлював, що вона повинна бути наднаціональною за своїм

характером і незалежною інституцією: члени Палати повністю незалежні у виконанні своїх обов'язків, виходячи з інтересів Співтовариства. Під час виконання своїх обов'язків вони не можуть вимагати або приймати інструкції від будь-якого уряду або інших органів, повинні утримуватись від будь-яких дій, що несумісні з їхніми обов'язками (ст. 206 ДЄЕС). Слід зазначити, що в Договорі надзвичайно ретельно виписані гарантії незалежності і вимоги відданості членів Палати інтересам Співтовариства (Союзу) не лише під час виконання ними своїх обов'язків, але й після їх припинення (п. 6 ст. 206 ДЄЕС, п. 4 ст. 286 ДФЄС). Додатковою гарантією незалежності служить судовий порядок звільнення аудитора з посади (п. 8 ст. 206 ДЄЕС, п. 6 ст. 286 ДФЄС). Крім установчих договорів повна адміністративна і бюджетна незалежність Рахунковій палаті надана Радою згідно фінансовому регламенту від грудня 1977 р., оновленому у березні 1990 року [122, с. 329].

Правовий статус Рахункової палати було чітко визначено і піднято до максимального у ЄС рівня Маастрихтським договором, згідно з яким вона увійшла до категорії «інститути» Співтовариства (ст. 4 ДЄС). Надання їй статусу «інституту» було обумовлено все більш очевидній важливості проведення зовнішньої і незалежної ревізії бюджету Союзу з метою недопущення марнування ресурсів ЄС, відмивання коштів і шахрайства. Цей крок підкреслив як важливість завдань ревізії, так і незалежність Палати стосовно інших інститутів Союзу, а також національних урядів. Враховуючи чітко виражений наднаціональний характер Рахункової палати, правомірно стверджувати, що жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю. Запровадження Рахункової палати і наділення її вагомими повноваженнями стало додатковим аргументом в процесі зміцнення наднаціональних і федеративних рис Європейського Союзу.

Піднявши статус Палати Маастрихтський договір суттєво не змінив її повноваження. Це завдання було вирішено під час розробки і прийняття Амстердамського договору, який розповсюдив її повноваження на сферу другої (спільна зовнішня політика і політика безпеки) і третьої (співробітництво в

сфері правосуддя і внутрішніх справ) опор, оскільки витрати за цими напрямками діяльності складають значну частку бюджету ЄС, а також підтвердив право Рахункової палати звертатися до Суду першої інстанції для захисту своїх прерогатив від посягання з боку інших інститутів ЄС.

Ніщський договір підтвердив принцип формування складу Палати – по одному аудитору від кожної держави-члена; надав право створювати внутрішні палати як структурні підрозділи Рахункової палати заради зменшення навантаження і підвищення ефективності роботи (п. 4 ст. 287 ДФЄС), передбачив можливість збільшення ролі останніх при затвердженні деяких видів звітів і заключень, аби Палата мала змогу не збиратися у повному складі; підкреслив необхідність співпраці між Палатою і вищими національними контрольними органами в рамках системи фінансового контролю Союзу. Остання вимога обумовлена тим, що Рахункова палата і вищі органи фінансового контролю держав-членів ЄС завдяки тісній взаємодії в сфері фінансового контролю не лише здійснюють обмін досвідом і знаннями в сфері проведення перевірок, але й також гармонізують методи і способи фінансового контролю і управління ресурсами на території об'єднаної Європи. Як з боку Рахункової палати ЄС, так і з боку національних вищих органів фінансового контролю за останні десятиліття були прийнято ряд спільно розроблених актів і вказівок, які сприяли забезпеченню певною мірою гармонізації і уніфікації частини правової бази і методології фінансового контролю вищих органів фінансового контролю держав-членів [496, с. 25].

Конституція для Європи хоча і зберігала статус інституту за Рахунковою палатою, однак передбачала поділ самих інститутів на ті, які утворюють інституційний механізм Союзу (Європарламент, Європейська рада, Рада, Єврокомісія, Суд ЄС) (ст. I-19), й інші інститути, до яких мали бути віднесені ЄЦБ (ст. I-30) і Рахункова палата (ст. I-31). Сенс такого поділу полягав у спробі, подібно до національного рівня влади, де існує диференціація органів влади на вищі і центральні, виокремити серед інститутів Союзу ті, які проводять в життя його цінності, здійснюють його цілі, слугують його

інтересам, забезпечують послідовність, ефективність і спадковість його політики і дій (ст. I-19), та інші інститути ЄС. Слід вказати на раціональність підходу, закладеного у Конституції, оскільки він більш наочно характеризував відносини між інститутами різного рівня. Провал ратифікації Конституції призвів до прийняття Лісабонських договорів, в яких вказаний підхід був відкинутий і Рахункова палата залишилася одним з семи інститутів ЄС.

В порядку створення і функціонування Рахункової палати досить чітко можна спостерігати дію механізму стримувань і противаг. Аудиторів призначає Рада шляхом одностайного голосування з кандидатур запропонованих державами-членами, але після попередніх консультацій з Європарламентом. Якщо розглядати Раду як «верхню палату» парламенту Союзу, то в цілому витримана процедура, яка існує на національному рівні, де рахункову палату призначає парламент. Разом з тим у стосунках між «палатами» парламенту ЄС існує певна боротьба за повноваження, в тому числі і за право призначати (звільняти) посадовців інститутів і органів Союзу. Д. Дайнен зазначає, що заперечення Європарламенту проти двох кандидатур аудиторів у 1989 р. зчинило політичний фурор, в результаті чого одна з держав-членів змушена була заінити кандидатуру аудитора. Однак у подібній ситуації в 1994 р. Рада знехтувала позицією Парламенту, який заперечував проти двох кандидатур аудиторів [122, с. 330].

Аудитором може стати особа, що працює або працювала в національних органах зовнішнього аудиту, або яка має необхідну кваліфікацію для того, щоб зайняти цю посаду. Перебування на посаді обмежується шістьма роками, але мандат може бути подовжено (ст. 286 ДФЄС). Очолює Палату Голова, який обирається її членами зі свого складу строком на три роки з правом переобрання на новий строк. Голова є першим серед рівних: він головує на засіданнях Палати, слідкує за виконанням прийнятих нею рішень, забезпечує компетентне управління організацією і діяльністю Палати, представляє її у стосунках з інститутами, органами і установами ЄС, а також органами національної влади.

В рамках своїх статутних повноважень Рахункова палата виконує ряд важливих функцій, серед яких слід назвати: виявлення порушень в бюджеті ЄС; аналіз причин порушень; зміна діяльності об'єкту контролю за допомогою усунення причин порушень; попередження подібних порушень у майбутньому; дотримання норм і вимог законодавчих актів в області використання коштів бюджету ЄС [496, с. 22–23]. Під час здійснення своїх повноважень Рахункова палата приділяє увагу питанням підвищення рівня ефективності використання бюджетних коштів не лише виявлення порушень або відхилень в бюджетному процесі (власне фінансовий аудит), але й шляхом визначення кращого способу управління грошовими коштами Союзу (аудит ефективності). Тобто діяльність Рахункової палати сприяє пошуку більш ефективного і раціонального способу досягнення цілей ЄС в рамках існуючих бюджетних можливостей.

Як і будь-який національний контрольно-ревізійний орган Рахункова палата в своїй діяльності не залежна як від інших інститутів ЄС, так і від національних урядів. Вона самостійно визначає предмет і методику перевірки, форму і час надання отриманих результатів та їх оприлюднення. За традицією Палата щорічно обирає певні напрямки бюджетної діяльності, які стануть об'єктом контролю. Підставою для вибору таких напрямків є результати регулярного аналізу ступеня ризику сфери ревізії з аналізом її недоліків, фінансової значущості і фактів, встановлених під час попередніх перевірок. Іншим фактором, що може братися до уваги Палатою під час визначення напрямків, мети і завдань перевірок, виступає стурбованість Парламенту, Комісії або Ради стосовно певного кола питань в бюджетній сфері. Таким чином, пріоритети щодо напрямків, цілей і завдань перевірок визначаються, виходячи з позиції інститутів Союзу, а також необхідності рівномірного охоплення ревізією усіх бюджетних областей.

Рахункова палата починає діяти ще на етапі розробки і прийняття бюджету Союзу, коли вона разом із іншими інститутами в межах своєї компетенції може висловити оціночні зауваження щодо проекту бюджету і

подати їх на розгляд Комісії. Однак, основне навантаження зі здійснення фінансового контролю припадає на стадію виконання бюджету Союзу.

Як наднаціональний інститут Рахункова палата здійснює контрольно-ревізійну діяльність як інститутів, органів і установ ЄС, так національних і регіональних агентств держав-членів і третіх країн, що використовують кошти структурних фондів і субсидії ЄС. Це пов'язано з тим, що 90 % усіх доходів і витрат знаходиться під управлінням національного рівня влади. Виходячи з цієї обставини установчі договори традиційно вимагають від Рахункової палати співпраці з вищими національними контрольними органами в дусі взаємної довіри і забезпеченні самостійності і незалежності кожної сторони (п. 3 ст. 287 ДФЄС). В контексті реалізації цієї вимоги перевірки Палати, що проводяться стосовно будь якого національного державного органу, фізичної або юридичної особи, на користь якого перераховуються кошти з бюджету ЄС, здійснюється у взаємодії з вищими національними контрольними органами. Останні зобов'язані повідомити Рахункову палату щодо своїх намірів прийняти участь у здійснюваному контролі. Відповідно щорічний план роботи Палати доводиться до відома не лише інститутів Союзу, але й вищих контрольних органів держав-членів. У 1978 р. було запроваджено практику проведення зустрічей членів Рахункової палати з керівниками вищих національних контрольних органів під час щорічних засідань Комітету з контактів. Починаючи з 1996 р. Рахункова палата також проводить офіційні зустрічі з керівництвом вищих контрольних органів країн-кандидатів на вступ до ЄС.

Рахункова палата – це єдиний інститут, наділений повноваженнями перевіряти діяльність інших інститутів і органів ЄС щодо використання ними бюджетних коштів. Ці повноваження палати відіграють вагомую роль у функціонуванні механізму стримувань і противаг Союзу. На підтвердження цієї тези можна висунути наступні аргументи:

по-перше, згідно п. 1 ст. 322 ДФЄС консультування Рахунковою палатою Європарламенту і Ради є обов'язковою передумовою прийняття регламенту про фінансові правила, які закріплюють порядок складання і

виконання бюджету, а також порядок надання і перевірки правильності звітів; правила організації контролю за виконанням обов'язків суб'єктами фінансової діяльності;

по-друге, Рахункова палата разом з Європарламентом консультує Раду, яка встановлює умови і процедури, згідно з якими бюджетні доходи, передбачені в рамках системи власних ресурсів ЄС, надаються в розпорядження Комісії, і визначає заходи, які при потребі повинні застосовуватися для задоволення потреб у наявних коштах (п. 2 ст. 322 ДФЄС);

по-третє, Європарламент приймає рішення про затвердження виконання бюджету Комісією з урахуванням висновків щорічної доповіді та спеціальних доповідей Рахункової палати (п. 1 ст. 319 ДФЄС);

по-четверте, Рахункова палата може звертати увагу Комісії і держав-членів на проблеми, які були виявлені під час аудиторської перевірки організацій, що управляють витратами або доходами від імені Союзу [478]. Так, Рахункова палата висловила надзвичайно критично щодо звіту Комісії про бюджетні витрати у 2003 р. Хоча Європарламент звіт прийняв, однак вказав на таке: держави-члени демонструють легковажне ставлення щодо грошей ЄС; необхідно підвищити відповідальність бухгалтерів Комісії; бухгалтерія Комісії не отримує достатню інформацію про витрати і не має можливості впливати на заплановані державами ЄС витрати; головний бухгалтер Комісії, на думку депутатів, повинен нести особисту відповідальність за витрати загальносоюзних коштів національною владою; Комісія повинна бути більш жорсткою і вимогливою до агентств, що отримують кошти союзного бюджету, і менш поблажливою до проявів некомпетентності; депутати вказали на «неприйнятність» ситуації, коли Комісія не змогла виявити втрату приблизно 1,12 міл'ярдів євро, що зникли з 1971 по вересень 2004 р. [288; 284];

по-п'яте, Рахункова палата здійснює перевірку законності і правильності доходів і витрат і переконується в існуванні належного фінансового управління. При цьому вона повідомляє про усі виявлені порушення (п. 1 ст. 287 ДФЄС). Більше того, Рахункова палата консультує Європарламент і Раду перед тим, як

вони схвалюють заходи в сфері попередження шахрайства, що посягають на фінансові інтереси Союзу, і в сфері боротьби з ним, щоб забезпечити ефективний і еквівалентний захист у державах-членах, а також в інститутах, органах і установах Союзу (п. 4 ст. 325 ДФЄС). Вказані положення суттєво посилили позиції Палати, завдяки чому вона вносить суттєвий внесок у виявлення і попередження зловживань. Надання права Палаті повідомляти про порушення може створити підстави для подальшого розслідування зловживань;

по-шосте, Комісія на вимогу Європарламенту або Ради зобов'язана звітувати про заходи, які нею прийняті в світлі їх зауважень і коментарів, зокрема про інструкції, які адресовані службам, відповідальним за виконання бюджету. Такий звіт надсилається також Палаті (п. 3 ст. 319 ДФЄС).

Попри такі широкі повноваження Рахункова палата досі позбавлена такої важливої ознаки усіх інститутів ЄС, як право приймати юридично обов'язкові для третіх осіб рішення, що послаблює її позиції і знижує ефективність роботи з реалізації результатів контролю за раціональним використанням бюджетних коштів. Тому для досягнення результатів контролю Палата змушена діяти через Європарламент і Раду, а також опосередковано через громадську думку (декларація щодо надійності рахунків, законності і правильності операцій, що лежать в їх основі, і щорічний звіт за підсумками фінансового року публікуються у Офіційному журналі ЄС). Слід звернути увагу, що в рамках контрповноважень Комісія та інші інститути і органи публікують у Офіційному журналі ЄС одночасно з декларацією і щорічним звітом свої пояснення на зауваження Палати.

Принципова позиція Палати під час перевірок і безкомпромісність її висновків, з одного боку, і звинувачення Комісії і Ради в тому, що Палата займає «некомунітарну» позицію, є наочним свідченням дієвості Палати як одного з ключових елементів європейського механізму стримувань і противаг.

Проведений аналіз не відображає усіх особливостей співвідношення між інститутами ЄС, статус і повноваження яких періодично зазнають суттєвих змін. Однак і наведених прикладів достатньо, щоб зробити певні висновки. По-

перше, слід відмітити суттєвий прогрес, який досягнуто в процесі наближення інститутів ЄС до органів, що символізують собою певні гілки влади. Це, у свою чергу, створює вихідні начала і обумовлює правомірність постановки питання щодо застосування механізму стримувань і противаг в інституційній системі Союзу. По-друге, в процесі інтеграції формується формально не задекларована ані установчими договорами, ані іншими актами система стримувань і противаг, яка дозволяє передусім збалансувати міжнаціональні й наднаціональні засади в структурі та діяльності Союзу. По-третє, оскільки ЄС – це об'єднання, яке через свій наддержавний характер має особливу правову природу, необхідно визнати, що зміст механізму стримувань і противаг у ньому набуває специфічного характеру. По-четверте, через незавершеність процесу політичної інтеграції не можна розглядати існуючу інституційну побудову ЄС як остаточно оформлену. Відповідно закріплення тих чи інших повноважень (у першу чергу не зовсім традиційних) за інститутами Союзу може мати певною мірою тимчасовий і ситуативний характер, що заважає формулюванню кінцевих висновків про особливості функціонування механізму стримувань і противаг. По-п'яте, динамічність інтеграційних процесів потребує відстеження змін, що відбуваються в організаційній структурі Європейського Союзу, з точки зору подальшого удосконалення механізму стримувань і противаг у ньому. По-шосте, дослідження обговорюваного механізму потребує аналізу не лише правової природи ЄС, але й правового статусу кожного з його інститутів.

Висновки до розділу 3

ЄС – це об'єднання, інституційна структура якого не збігається зі структурою і функціональним спрямуванням вищих органів державної влади. Як наслідок, механізм «стримувань і противаг», який запроваджено в ЄС, відрізняється від механізму, що використовується в державах-членах. Специфіка правового статусу інститутів ЄС зумовлена дією принципу інституційного балансу наднаціональних і міжурядових засад, що іманентно

властивий ЄС. Причому такий баланс не є незмінним, про що свідчить еволюція правового статусу його інститутів і органів.

Місце і роль Європейського Парламенту в інституційному механізмі ЄС зумовлені його представницьким характером. Хоча він іменується «парламентом», але насправді більше нагадує нижню палату національного парламенту, щоправда, його повноваження за обсягом суттєво поступаються повноваженням нижньої палати національних парламентів. У процесі поглиблення інтеграції правовий статус Європарламенту зазнав найзначніших змін, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення його повноважень. При цьому він має значний потенціал для подальшого розвитку, оскільки його легітимність забезпечується волевиявленням громадян ЄС.

Європейська рада – це найважливіший політичний інститут ЄС, уповноважений ухвалювати рішення щодо визначення напрямів реформування ЄС; ініціювання перегляду установчих договорів; визначення основних орієнтирів у сфері зовнішньої політики та політики безпеки і оборони; прийняття правових актів у формі рішення; створення нових або зміни правового статусу існуючих інститутів і органів; вирішення кадрових питань та питань місцезнаходження інститутів і органів ЄС; визначення кола країн, яким буде надано право вступу до ЄС, і граничні строки набуття ними членства; довгострокове планування союзного бюджету тощо. Аналіз цих повноважень дає підстави порівнювати Європейську раду з главою держави, в якій залежно від ситуації проявляється колегіальна (Європейська рада у повному складі) або індивідуальна (Голова Європейської ради) природа.

Раду, яка належить до категорії міжурядових інститутів ЄС, прийнято порівнювати з верхньою палатою національного парламенту. Однак реалізація нею окремих виконавчих і судових повноважень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством унеможливорює її віднесення до конкретної гілки влади.

Європейська комісія – це інститут ЄС, що належить до категорії наднаціональних. Розширене тлумачення рамкових положень установчих договорів сприяло формулюванню неписаного принципу, який передбачає участь Комісії у здійсненні всіх управлінських функцій і прийнятті рішень у формі нормативно-правових актів. Хоча діяльність Європейської комісії нагадує роботу національного уряду, вона не може бути віднесена до виконавчої гілки влади, оскільки поряд з реалізацією виконавчої та владно-розпорядчої діяльності здійснює важливі законодавчі повноваження.

Суд Європейського Союзу відіграє важливу роль у становленні й розвитку права ЄС, його відокремленні від національного і міжнародного права, реалізації функції арбітра у спорах між державами-членами і інститутами Союзу та інститутів між собою в питаннях застосування права ЄС. В умовах, коли на окремих етапах інтеграції державам-членам не вистачало політичної волі продовжувати курс на її поглиблення, саме Суд ЄС у своїх рішеннях визначав, яким має бути Союз у розумінні його засновників. Таким чином, Суд ЄС виступає гарантом стабільного розвитку інтеграції, перешкоджаючи її уповільненню.

Поява Європейського центрального банку в інституційному механізмі ЄС обумовлена створенням економічного і валютного союзу, що потребувало переходу від координації до гармонізації бюджетної і фінансової політики держав-членів, а також запровадження грошової одиниці ЄС. Економічний і валютний союз є вищим рівнем економічної інтеграції, що передбачає передачу національними урядами ЄЦБ компетенції у сфері регулювання грошової емісії і здійснення грошової політики, що сприяє перетворенню ЄС на квазі-державне утворення. Однак ЄЦБ не може проводити політику, зорієнтовану виключно на задоволення наднаціональних інтересів, оскільки, по-перше, він представляє інтереси ЄС, який не має чітко вираженої мети та консолідованої волі для її досягнення, і, по-друге, існує неузгодженість дій між ЄЦБ, який відповідає за грошово-кредитну і валютну політику, Радою ЕКОФІН, яка розробляє спільну фінансову політику, Радою євро, що займається економічною і фінансовою

політикою держав-членів валютного союзу, і національними урядами, у віданні яких залишається чимало оперативних питань.

Рахункова палата – це наділений контрольними повноваженнями за доходами і витратами ЄС і дотриманням бюджету інститут, який сприяє пошуку більш ефективного способу досягнення суспільно-значущих цілей в межах існуючих бюджетних можливостей Союзу. Враховуючи наднаціональний характер Рахункової палати, правомірно стверджувати, що жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю. Наділення Рахункової палати вагомими повноваженнями стало аргументом у процесі зміцнення наднаціональних рис ЄС.

Аналіз інституційного механізму ЄС свідчить, що, по-перше, існує суттєвий прогрес у процесі наближення інститутів ЄС до органів, що символізують собою певні гілки влади; по-друге, у процесі інтеграції формується нормативно не закріплений механізм стримувань і противаг, що набуває специфічного характеру; по-третє, через незавершеність процесу політичної інтеграції не можна розглядати існуючу інституційну побудову ЄС як остаточно оформлену, а тому закріплення певних повноважень, передусім не зовсім традиційних, за інститутами Союзу має ситуативний характер, що заважає формулюванню остаточних висновків про особливості механізму стримувань і противаг.

РОЗДІЛ 4

ПРАВОВА ІНТЕГРАЦІЯ В ЄС: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АНАЛІЗ

4.1 Правова система ЄС

Для успішного розвитку інтеграційного процесу надзвичайно важливого значення набуває питання формування єдиного правового простору, створення якого відрізняється від підходів, які використовуються у федеративній державі, хоча останні представляють інтерес з точки зору оптимального проведення єдиної правової політики, що передбачає запровадження загальнообов'язкових норм із збереженням особливостей правового регулювання її суб'єктів.

Термін «європейський правовий простір» як юридичний аспект загальноєвропейського процесу і складова формування «загальноєвропейського дому», виник під час роботи Наради з безпеки і співробітництва в Європі (1973–1975 рр.) і первісно застосовувався для позначення гуманітарних розділів Заключного акта НБСЄ [434; 452]. Однак, як зазначає Р. А. Кас'янов, в цей період теза щодо формування європейського правового простору була розглянута з позицій, які не дозволили обґрунтувати її належним чином [221, с. 98–99]. Фактично, це був певний політико-правовий неологізм, в основу якого було покладено яскраву метафору (простір) [235, с. 21]. Подією, що дозволила з часом реанімувати цей термін, стала діяльність Ради Європи. Ф. Бенуа-Ромер і Х. Клебес висунули ідею формування пан'європейського правового простору на основі права саме цієї організації [41]. Однак, ця ідея має певні недоліки: по-перше, у цьому випадку європейський правовий простір обмежується фактично гуманітарно-правовою сферою, оскільки саме в цій площині зосереджена статутна діяльність організації, по-друге, серед членів Ради Європи є країни, які не підпадають під поняття «європейські», внаслідок чого правовий простір Ради Європи з формальних позицій може бути охарактеризований скоріше як

євразійський, аніж чисто європейський. У цьому зв'язку слід підтримати позицію Р. Ш. Хасянова, на думку якого, диференціація публічних інтересів європейських держав, об'єднаних у різні інтеграційні структури, обумовлює виокремлення на регіональному рівні двох форм наднаціонального публічного порядку: по-перше, загальний європейський публічний порядок, що існує в рамках Ради Європи, і, по-друге, європейський комунітарний публічний порядок, який виник на основі права ЄС [526, с. 74–95, 139–157]. Саме в другому випадку завдяки високому ступеню правової взаємодії держав-членів виникає не просто правовий простір, але й формується повноцінна регіональна правова система, яка складає його ядро, але до нього не зводиться. Тобто, європейський правовий простір виступає середовищем для формування на його основі регіональної правової системи ЄС, яка є відносно автономною як щодо національних правових систем, так і міжнародного права. Але між цими поняттями є й інший зв'язок: на етапі, коли правова система ЄС сформувалася, внаслідок проведення політики правової «експансії» відбувається цілеспрямоване формування нового правового простору на основі правових стандартів ЄС за рахунок підписання різнопланових договорів з третіми країнами, які передбачають той чи інший ступінь адаптації їх національного законодавства до законодавства ЄС. В результаті сформований в результаті такої політики ЄС новий європейський правовий простір фактично виходить за власно межі Європи.

М. М. Козюк вважає, що конкуруючі поняття «правовий простір» і «правова система» насправді є синонімами [235, с. 23–24]. З таким твердженням важко погодитися, принаймні стосовно інтеграційних утворень. Якщо мова йде про правовий простір держави, то під «простором» дійсно можна розуміти не лише територіальні межі дії її права, але й весь спектр суспільних відносин, що підлягають правовому регулюванню. Однак, вказаний висновок не коректно застосовувати до інтеграційних об'єднань, оскільки залежно від проголошеної мети та похідних від неї форми і методів інтеграції, побудова правової системи може бути або проголошена, або ні, при цьому в

останньому разі це не виключає виникнення дещо аморфного правового простору об'єднання.

Якщо інтеграційне об'єднання, зокрема ЄС, набуває наднаціонального характеру, то поступове формування на його основі регіональної правової системи (інститути ЄС, зокрема Суд застосовує зазвичай термін «правопорядок ЄС, оскільки, як відомо, термін «правова система» не отримав належного розвитку у зарубіжній, передусім англо-саксонській, юриспруденції) буде невідворотним. Європейські співтовариства, як і будь яке співтовариство («ubi societas, ibi ius» – «там де є співтовариство – є право») потребувало достатньо широкого набору правових норм для того, щоб ефективно вирішувати проблеми інтеграційного процесу. Відповідно В. Хальштайн вперше ввів у концепцію європейської інтеграції поняття «правове співтовариство» (Rechtsgemeinschaft), чим суттєво вплинув на становлення сконцентрованої на аспекті «конституціоналізації» практики Суду Європейських співтовариств [48, с. 51].

Слід зазначити, що вже в структурі правопорядку Європейських співтовариств можна було віднайти традиційні для правової системи елементи, щоправда якщо одні з них будуть формуватися з початку інтеграційного процесу, наприклад, правова культура, системи права і законодавства, юридичних установ, передусім судових, юридичної освіти і науки, правового інформування і комунікації, контролю, то інші, наприклад, окремі елементи структури правоохоронних органів (Європол, Євроюст, Європрокуратура), механізми забезпечення прав людини будуть виникати на певних етапах інтеграції, тоді як створення третіх – повноцінної ієрархічної системи правоохоронних органів, механізмів профілактики правопорушень системи юридичної реабілітації правопорушників, нагляду тощо – взагалі не передбачається на союзному рівні доки держави-члени зберігають свій суверенітет. Отже, слід погодитися з А. К. Черненко, що для правової системи ЄС характерний механізм детермінації, який ми зустрічаємо у національних правових систем: існує внутрішній взаємозв'язок і взаємообумовленість її

елементів; при цьому генетичний зв'язок елементів правової системи визначається не зовнішніми факторами, а внутрішньою системою детермінації (потребами інтеграційного процесу), взаємообумовленістю її компонентів [538, с. 24–25]. Хоча окремі правознавці, зокрема Л. А. Луць, відносить право Ради Європи до міждержавного типу правових систем [295, с. 114–130], однак з цією позицію важко погодитися, оскільки Рада Європи належить до міжнародних організацій, а її право фактично є міжнародним правом, відтак правопорядок, що склався в її межах, слід вважати підсистемою міжнародної правової системи. В інтеграційних об'єднаннях міжурядового характеру, зокрема Ради Європи, традиційні елементи структури правової системи або взагалі відсутні, або знаходяться у нерозвиненому стані. Слід також зазначити, якщо формування правової системи передбачає існування певної національної або регіональної ідентичності як творця, носія і охоронця системи цінностей, на яких вона заснована, що у випадку з Євросоюзом має місце, то створення правового простору реалізацію цієї вимоги не передбачає (доки до складу Ради Європи входили країни Західної Європи, така ідентичність безумовно могла існувати, але на сьогодні, після надання членства країнам з регіону Середньої Азії формування такої ідентичності неможливе).

Нагальна потреба у поглибленні об'єднавчого процесу обумовлює проведення широкомасштабної правової інтеграції як передумови інтеграції інших сфер суспільного життя. Якщо на етапі заснування Європейських співтовариств, коли мала місце секторальна інтеграція, правова інтеграції зводилася переважно до зближення національного законодавства держав-членів у відносно незначних сегментах правового регулювання, то на етапі створення економічного і валютного союзу, перенесення об'єднавчого процесу на політичну сферу її зміст і методи реалізації настільки ускладнилися (зокрема, постали проблеми збереження «*acquis communautaire*»; вироблення спільного курсу правового розвитку; запровадження власного правотворчого процесу і системи джерел права; здійснення гармонізації законодавства держав-членів і адаптації законодавства країн-кандидатів до правових стандартів ЄС тощо), що

не тільки серед науковців [342], але й на рівні інститутів Євросоюзу, зокрема Суду ЄС, визнається факт побудови на наднаціональних засадах правопорядку ЄС (регіональної правової системи), відмінного як від національних правових систем, так і системи міжнародного права. При цьому слід наголосити, що мова йшла про формування автономного правопорядку (правової системи), а не просто права інтеграційного об'єднання, хоча їх ототожнення, як і у випадку з ототожненням міжнародного права і міжнародно-правової системи [87, с. 22] можна було зустріти у наукових дослідженнях. У цьому зв'язку доречно навести аргументацію І. І. Лукашука, яка хоча адресувалася міжнародно-правовій системі, але може повною мірою застосована стосовно правової системи ЄС: чим більш розвинутою є система правових зв'язків в інтеграційному об'єднанні, тим вищою буде потреба в системному підході, як під час створення, так і застосування норм права ЄС на всіх рівнях [291, с. 137]. Завершення процес юридичного оформлення правопорядку ЄС в якості регіональної правової системи відбувся після набуття чинності Лісабонським договором. Л. М. Ентін зазначає, що одночасно з ліквідацією системи трьох опор і ліквідацією Європейського співтовариства припинило своє формальне існування право Європейських співтовариств і засновується єдина правова система, що діє на основі права Європейського Союзу. При цьому відповідно до принципу наступності право Союзу повністю сприймає арсенал правових настанов, вироблених Європейським Співтовариством [571]. Саме факт створення правопорядку ЄС дав підстави окремих авторам порівняти ЄС з «нормативною державою» [272]. У цілому слід погодитися з І. М. Мукієнко, що наприкінці ХХ ст. серед правників утверджується думка про те, що існування правових систем пов'язано не лише з державою, вони можуть також виникати і у міждержавних, передусім інтеграційних, об'єднань. Подолання обмеженості зв'язування правової системи виключно з державою засвідчило визнання права в ширшому контексті, а саме – як єдності в багатоманітності форм [342, с. 5–6].

Хоча правова система ЄС не є аналогом ані національної правової системи, ані правовою системою міжнародного права, та все ж визначення її

поняття і структури слід проводити за аналогією саме з національною правовою системою, з якою в неї значно більше спільних рис (поряд з економічною, політичною системами вона є різновидом соціальної системи; вона формується в межах певного інтеграційного об'єднання; правова система складається з різнорідних елементів, які знаходяться у взаємозв'язку і взаємодії; їй притаманна цілісність; вона має відносно стійкий характер у часі; характеризується певним ступенем розвитку і формується під впливом об'єктивних і суб'єктивних чинників, що є унікальними для кожного інтеграційного об'єднання) [175, с. 562–562]. Отже, правову систему Європейського Союзу можна визначити, як сформовану в результаті європейської інтеграції сукупність правових явищ, які завдяки їх взаємодії забезпечують регулювання суспільних відносин у межах ЄС.

Правова система Євросоюзу – це самостійна автономна регіональна правова система, яка базується на інтеграційному праві, створеному інститутами Союзу, і європейській системі захисту прав людини, яка хоча і діє стосовно більш широкого кола країн – держав-членів Ради Європи, однак після уточнень, внесених Лісабонськими договорами щодо приєднання до європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, є частиною правопорядку ЄС.

Правова система ЄС виникла не на порожньому місці – спільна культурна та історична спадщина, подібність систем фундаментальних цінностей, заснована на цій основі рецепція римського права, впровадження романського права і взаємний (транскордонний) вплив національних правових систем – все це визначало контури правового простору в Європі протягом багатьох століть [187, с. 64]. При цьому слід визнати, що вплив західних правових культур на правові культури решти країн Європи був здебільшого односпрямований. Західна правова культура відрізняється від правових культур інших регіонів Європи більшою мозаїчністю, автономним характером різних своїх сфер, що робить її елементи більш рухливими і гнучкими, що сприяє їх більш легкому проникненню у інші правові культури. Інтеграційний процес лише надав

процесу формування європейської правової культури потужного імпульсу. Важливого значення в цьому процесі набуло узгодження європейського правового мислення, правового світогляду і як наслідок – правової теорії, як передумови гармонізації законодавства держав—членів ЄС. Справа в тому, що правова теорія, в основі якої лежить певний тип правового мислення, виступає своєрідною «мовою» юриспруденції, що визначає масштаб діяльності правників. Без уніфікації правової теорії неможливо забезпечити ані правову інтеграцію в середині Євросоюзу, ані наступну адаптацію до правових стандартів ЄС правових систем і зокрема законодавства країн-кандидатів і держав-сусідів Союзу.

На момент започаткування об'єднавчого процесу в рамках Європейських співтовариств успішно функціонували правові системи держав-членів, які хоча і належали до однієї сім'ї романо-германського права, проте не були тотожними. Ситуація ще значно ускладнилася після вступу Великобританії, в зв'язку з чим постала проблема конвергенції двох європейських правових сімей. М. М. Марченко, аналізуючи цю проблему, зазначає, що правові системи не існують у відриві від інших систем – економічної, політичної, соціальної, а тому фактори, що заважають їх зближенню криються не лише у правовій, але й передусім у політичній, соціально-економічній сферах суспільства [307, с. 14]. Відповідно розраховувати на реальне зближення правових систем країн хоча б континентальної Європи, не говорячи вже про конвергенцію романо-германського і англосаксонського права, було неможливо до тих пір, доки не будуть усунуті передусім поза правові фактори і не подолане протистояння національних інтересів (передусім політичних і економічних), що тривалий час сприяли розведенню правових систем країн Європи. Оскільки після Другої світової війни країни Європи відчували нагальну потребу передусім у відновленні своїх економічних позицій на світовому ринку і вирішити цю проблему поодиночі було неможливо, то співпадіння кінцевої мети, а також усвідомлення невідворотності процесу об'єднання заради її досягнення, підштовхнули держави-члени Європейських співтовариств до кроків спочатку

по зближенню законодавства, що регулювало окремі сегменти економічних відносин. З цього приводу слід звернути увагу на той факт, що оскільки США, які виступили фінансовим донором в процесі економічного відновлення Європи, спонукали європейські країни до об'єднання [739, с. 122; 39, с. 19], то відповідно національні уряди були зацікавлені, а певною мірою й вимушені йти не лише на зближення своїх правових систем в економічній сфері, але й погодитися на певну «американізацію» європейського приватного права, одночасно оберігаючи від такого впливу публічне (конституційне, адміністративне, кримінальне та інші галузі) право [307, с. 15]. Вже перші кроки на шляху об'єднання європейських країн створили об'єктивні передумови для поступового, в рамках окремих інститутів і галузей права, зближення права держав-членів як в рамках романо-германської правової сім'ї, так і її конвергенції з англосаксонською правовою сім'єю.

Формування правової системи ЄС – це складний і тривалий процес. Перед його учасники передусім постало завдання стосовно формування нового правопорядку, який би забезпечив конвергенцію двох правових сімей, при цьому вони були позбавленні можливості використати чужий досвід. Не лише на початковому етапі, але й пізніше, з прийняттям кожного нового члену необхідно було досягнути єдності праворозуміння і застосування норм інтеграційного права державами-членами. Не менш важливого значення набуло завданням стосовно визначення тих принципів, на основі яких буде розвиватися взаємовідносини наднаціонального і національно права, а також вироблення механізму, що запроваджував розмежування юрисдикції обох систем права. Вирішенню цих завдань сприяло те, що на момент започаткування інтеграційного процесу відбувалося об'єднання правових систем держав, що належали до однієї правової сім'ї континентального права, відтак їм була притаманна: єдина система правових і політичних цінностей; схожість процесу виникнення і розвитку національних правових систем; спільність джерел права; подібність структури системи права; єдність категоріального апарату і нормотворчої техніки. Хоча серед західних правознавців останнім часом панує

думка про те, що відмінність між романо-германською і англо-саксонською правовими системами насправді стосується переважно форми, а не змісту [307, с. 4], оскільки їм притаманні однотипові економічні, соціально-політичні, ідеологічні і цивілізаційні, а точніше культурологічні основи. Саме правова культура як складова Західної цивілізації є тією спільною безпосередньою базою, на якій виникли і розвинулись відповідні національні правові системи і правові сім'ї. Якщо визнати справедливості тези про те, що спільне і особливе у вказаних правових сім'ях – це не лише дві сторони однієї й тієї ж медалі, але й їх продовження і доповнення одна одної [307, с. 5, 8], стає зрозумілим, чому насправді настільки швидко відбулося зближення правової системи Великобританії з правовою системою Співтовариств, яку утворили країни континентального права. З цього приводу слід тільки додати, що, як справедливо зазначає М. М. Марченко, в процесі конвергенції вказаних сімей в рамках європейського інтеграційного процесу вплив континентального права на англійське загальне право є більш помітним, внаслідок чого останнє стає дедалі більше схожим на романо-германське право [307, с. 10].

Важливою особливістю процесу становлення правової системи ЄС є те, що вона супроводжувалася інтеграцією правових систем держав-членів, внаслідок чого, зазначає О. В. Скурко, цей процес розвивався за наступними напрямками:

- при взаємодії нормативних компонентів правових систем відбувається вияв або вироблення нових принципів, механізмів і норм з наступною їх апробацією з метою їх подальшого перенесення на рівень нормативного компонента правової системи ЄС;

- під час контактів організаційних компонентів правових систем відбувається або глибока координація діяльності, або створення органів наднаціонального характеру;

- при взаємодії компонентів, пов'язаних з вираженням суспільної правосвідомості, у системах, що інтегруються, відбувається конвергенція правосвідомості суспільств держав-членів, що характеризується високою

правовою культурою, загальною орієнтацією на спілкування із зовнішнім світом і до певного ступеню готовністю до природної асиміляції в плані соціокультурної взаємодії [447, с. 70].

На момент створення інтеграційного об'єднання постало питання, на якій основі має формуватися і розвиватися його право, яке виступає центральним елементом будь-якої правової системи. Юридичній теорії й практиці на той час були відомі лише два правових порядки: національне і міжнародне право. Вочевидь, право Європейських співтовариств не могло формуватися повністю за зразком становлення національної правової системи. Хоча Співтовариства створювалися з елементами наднаціональності, проте в сфері нормотворення вони не могли діяти, не враховуючи позицію урядів держав-членів. Разом з тим прагнення формувати власний правопорядок як підсистему міжнародного права у держав-членів також не було: досвід міждержавного співробітництва в рамках регіональних організацій (ОСЕС, Рада Європи, Західноєвропейський союз), що здійснювався на основі норм міжнародного права, довів свою неефективність з точки зору досягнення цілей інтеграції. В цій ситуації Європейські співтовариства вимушені були йти шляхом створення нового правопорядку, який не міг не сприйняти окремі підходи до правового регулювання, що вироблені як національним, так і міжнародним правом.

Оскільки правопорядок ЄС мав набути наднаціонального характеру, необхідно було виробити певні засади його взаємодії з національними правовими системами. Мова йшла про таке. По-перше, необхідно було досягнути їх взаємної соціальної обумовленості й узгодженості на основі змістовної й структурної взаємодії норм національного і комунітарного права, що забезпечувала регулятивну сумісність. По-друге, наднаціональні і національні владні структури як інституційні складові двох правових систем мали забезпечити їх належну взаємодію як в процесі правотворчості, так і правозастосовній, інтерпретаційно-правовій і контрольній діяльності.

На момент підписання Паризького і Римських договорів важко було передбачити, що нормотворча діяльність Співтовариств призведе не лише до

формування певного правового масиву, алей формування повноцінної правової системи. Так само важко було уявити, що інтеграційне право зможе розвинути до такого якісного стану, яке дозволить говорити про його верховенство над чинним законодавством держав-членів і зокрема їх конституційним правом. Справа в тому, що інституційна структура ЄОВС (пізніше також і ЄЕС та Євроатому) передбачала закріплення за Єврокомісією доволі обмежені порівняно з Верховним органом (Радою) повноваження і ступінь самостійності. На той час важко було передбачити, до яких наслідків призведуть ті нечисленні норми Римських договорів, які відкривали шлях для розширеного тлумачення компетенції наднаціональних інститутів. Вирішальну роль в цьому процесі зіграли норми, що регламентували повноваження Суду, завдяки рішенням якого з 1963 по початок 70-х рр. правове життя в об'єднаній Європі зазнало суттєвих змін. У 1963 р. в рішенні по справі *Van Gend en Loos* Суд ЄС констатував, що ЄЕС утворює новий правопорядок, на користь якого держави обмежили свої суверені права [474, с. 1–10]. У наступному році по справі *Flaminio Costa v. Enel* [474, с. 11–23] Суд ЄС висунув і обґрунтував фундаментальний постулат, який розкривається в низці положень: по-перше, право Європейських співтовариств є самостійною правовою системою, по-друге, створюючи Співтовариства, держави-члени свідомо пішли на передачу частини своєї компетенції на наднаціональний рівень, завчасно погоджуючись з їхніми рішеннями; по-третє, оскільки усі держави-члени погодилися передати частину компетенції на користь Співтовариств, вони втратили можливість змінювати в процесі імплементації зміст норм права ЄС, яке повинно діяти самостійно, тоді як держави-члени можуть лише видавати нормативно-правові акти, що засновані на ньому. Таким чином Суд ЄС не лише вказав на самотуній, автономний і самостійний характер правопорядку ЄС, але й обґрунтував верховенство його права. Л. М. Ентін зазначає, що цю офіційну позицію ЄС повинні враховувати усі суб'єкти права ЄС, а також треті країни і міжнародні організації, що підтримують відносини з Євросоюзом [571, с. 29].

У зазначений період Суд ЄС також розробив чотири доктрини, які набули вирішального значення як для становлення права ЄС, так і розкриття його співвідношення з правом держав-членів. Вказані доктрини запровадили пряму дію норм права ЄС на всій території Співтовариства; закріпили верховенство права ЄС стосовно національного права держав-членів; передбачили можливість розширення повноважень інститутів ЄЕС; запровадили верифікацію законодавства ЄС на предмет його відповідності правам людини.

Як і у будь-якій правовій системі ключовим елементом правової системи Євросоюзу, її інституційною основою, виступає право ЄС. Слід зазначити, що у науковій літературі, присвяченій правовій інтеграції в рамках ЄС, можна зустріти позицію, відповідно до якої право ЄС розглядається або як окрема галузь права, або розгалужений «правовий масив», що містить норми різних галузей права [498, с. 19]. Вважаємо дану позицію хибною, адже відомо, що галузь права є складовою національної системи права, що регулює певну сферу якісно однорідних суспільних відносин, характеризується єдністю предмету і методу правового регулювання, а тому вона не може існувати поза її межами і незалежно від неї.

Право ЄС в його сучасному стані перетворилося на універсальний шаблон для упорядкування суспільного життя не лише 28 держав-членів, але й для країн-кандидатів та держав-сусідів, а також певною мірою виступає взірцем для країн, що прагнуть підтримувати з ЄС тісні взаємовідносини. Воно представляє собою багатогранну систему права, яка пронизує собою всі сфери правового регулювання, де національні уряди зазвичай діють в інтересах захисту публічних інтересів, і насправді виступає загальним правовим порядком для народів і держав Європи. Якщо міжнародне і національне право, як правило, мають справу з відмінними предметами правового регулювання, то право ЄС і національне право звертаються до проблем, які є аналогічними. Фактично ці дві системи існують не як відокремлені правові сфери, а виступають як цілісна, багаторівнева система. Європейське право значною

мірою нагадує національне тим, що здатне спрямовувати розвиток суспільного життя і певною мірою контролювати його в цілому і політичну владу, зокрема. Хоча безумовно слід визнати, що воно ще достатньо далеко від того стану, щоб управляти політичним життям в середині Союзу в тій мірі, в якій це здатне робити національне право. Однак перші кроки в цьому напрямку вже робляться, причому як в середині ЄС (застосування санкцій до Австрії у 2000 році), так і за її межами, що проявляється у висуненні доволі жорстких вимог щодо якісного стану політичної системи країн-кандидатів, системи законодавства і правосуддя, організації влади на місцях тощо.

Європейську правову систему окремі автори характеризують як найбільш інституціалізовану підсистему в системі міжнародних відносин. Починаючи з 80-років ХХ ст. її можна розглядати у співвідношенні трьох інституційно-політичних вимірів: загальноєвропейського (ОБСЄ), інтеграційного (ЄС і частково Рада Європи) і євроатлантичного. За останні 15-20 років потенціал кожного виміру зазнав суттєвих змін. При цьому абсолютне нарощування потенціалу спостерігалось виключно в рамках інтеграційного напрямку [143, с. 38]. Право ЄС, зазначає К. Кузнецова, це те головне, що дозволяє виокремити європейське інтеграційне об'єднання серед чисельних регіональних союзів і організацій. Наявність у Євросоюзу власного правового режиму ставить його ніби поза контекстом класичної міжнародного співробітництва, що регулюється міжнародним правом [273, с. 51].

4.2 Система джерел права ЄС: загальна характеристика

Процес міждержавного об'єднання в Європі на всіх етапах свого розвитку потребував високого рівня правового регулювання. З моменту заснування в 1951 р. першого інтеграційного об'єднання в Європейському Союзі склалася унікальна система джерел права, яка поєднує неоднорідні за своєю природою джерела (елементи джерел як міжнародного, так і національного права), що є

свідченням досягнення компромісу між наднаціональним і міжурядовим методами правового регулювання, що застосовуються у праві ЄС.

Досліджуючи джерела права ЄС, правники спираються передусім на положення загальної теорії джерел права, що знаходять свій розвиток у працях як вітчизняних (О. В. Лаби, О. М. Москаленка, В. І. Муравйова, Р. А. Петрова, О. В. Стрельцової, К. В. Смирнової), російських (Л. М. Ентіна, Л. А. Канаєвої, С. Ю. Кашкіна, М. М. Марченка, В. П. Малахова, А. З. Рассмагіної, Б. М. Топорніна, А. Л. Шевцова), так і зарубіжних вчених (Е. Арнула, С. Везеріл, Д. Лесока, Г. Ісаака та М. Бланке, Ж. Жаке, П. Крейга та Г. де Бурки, К. Ленаертса та П. фон Ньюфеля, Ж. Стейнер, Т. Трідімаса, М. Хорспул та М. Хамфріса, Дж. Шо та інших). При цьому вивчення системи джерел права ЄС ускладнюється низкою факторів, серед яких передусім слід вказати на комплексний характер права Союзу, багатоманітність і неоднорідність його джерел, а також невизначеність на загальнотеоретичному рівні самого поняття «джерело права», яке породжує нескінченні наукові дискусії.

Відзначаючи багатогранність та умовність терміну «джерела права», введеного до наукового обігу римським істориком Т. Лівієм [308, с. 222], дослідники традиційно вказують на не співпадіння понять «джерело права» та «форма права». Зокрема, джерело права розглядається як більш широка категорія, в якій форма права є лише однією із складових. Так, на думку І. І. Лукашука, поняття «джерело» охоплює не лише форму існування норми, але й спосіб її створення [292, с. 18]. Поширеним є також підхід, за яким «форма права» відображає суто внутрішню організацію змісту норм права та його зовнішнього прояву, у той час, як «джерело права» – витoki формування права, систему факторів, які визначають його зміст і форми вираження. Такий підхід щодо визначення співвідношення між джерелом і формою права М. Є. Чижев висловив ще у 1878 р. На його думку, «поняття форми права знаходиться у тісному зв'язку з поняттям джерела змісту, що наповнює юридичні форми. ... Під джерелом права ми розуміємо корінь, від якого розгалужується право; причину, що заволікає право в ту чи іншу форму» [544, с. II–III]. Вказаний

підхід поділяється також європейськими правознавцями. Так, Д. Лесок підкреслює, що джерело права (source of law) – це причина права (cause of law), так званий креативний елемент, який бере участь у формуванні норми права і в той же час сам може виступати нормою права [734, с. 102]. К.-Д. Боршарт у свою чергу зазначає, що «термін «юридичне джерело» є двозначним: у своєму початковому значенні він стосується причини виникнення правового забезпечення, іншими словами, мотивації створення правової конструкції. Відповідно до цього визначення «юридичним джерелом» законодавства Співтовариства [Європейського Союзу] є бажання забезпечення миру та створення кращої Європи З іншого боку, юридичною мовою вислів «юридичне джерело» стосується походження та складових елементів закону» [1, с. 60].

Європейські правники, не вдаючись до ґрунтовної розробки поняття «джерело права», традиційно розглядають його у двох проявах – формальному та матеріальному. Під формальними джерелами зазвичай розглядають «юридичні процедури і методи, що використовуються у процесі прийняття правил загального характеру, що є юридично-обов'язковими». «Матеріальне джерело» засвідчує існування прийнятих у встановленому порядку правових норм, що мають обов'язкову юридичну силу [59, с. 86]. Такий підхід поділяється окремими вітчизняними і російськими правниками [306; 373; 473], на думку яких, формально-юридичними джерелами охоплюється способи внутрішньої організації і зовнішнього вираження і закріплення норм права, а під матеріальними розуміють сили або фактори (історичні, культурні, релігійні, політичні, економічні та інші правотворчі фактори об'єктивного характеру), які обумовлюють виникнення, розвиток, зміст права [306, с. 29–77].

В процесі дослідження змісту поняття «джерело права» необхідно також зважати на пануючий в юридичній спільноті тип праворозуміння. М. Н. Пархоменко з цього приводу зазначає, що сучасне праворозуміння є підставою для визнання багаторівневості системи джерел права, застосування комплексного – інтегративного підходу до вивчення та розвитку теорії джерел

права, поєднання формальних та змістових аспектів розуміння права, усвідомлення поняття джерела права через такі поняття, як «справедливість», «свобода», «реальні суспільні відносини» тощо поряд із формально-юридичними складовими «норма», «юридичний текст», «закон» [373, с. 7].

Слід зазначити, що з огляду на складність і комплексність вказаної юридичної категорії, її певну історичну мінливість та належність дослідників до різних правових шкіл, у яких сформувалося бачення джерел права ЄС, правознавці зазвичай утримуються від обґрунтування критеріїв виокремлення джерел права ЄС і лише окремі автори детально зупиняються на їх сутнісних характеристиках. Так, О. М. Москаленко виділяє низку критеріїв (наявність у джерелі норм інтеграційного права; загальнообов'язковість або персоніфікована обов'язковість джерела; офіційно-документарна форма; визнання державою (або ЄС) за тією чи іншою формою вираження права статусу «джерело права») [341, с. 6, 14], які у сукупності дають змогу виділити джерело права ЄС серед інших правових явищ. Відповідно до цих критеріїв джерелом права ЄС правник визнає лише міжнародний договір; міжнародно-правовий звичай, сформований у процесі європейської інтеграції; регламенти і директиви ЄС; загальні принципи права Союзу; прецедентне право Суду ЄС, тоді як рекомендаційні та інші акти «м'якого права» ЄС не розглядаються як його джерела.

На думку К. В. Смирнової, до джерел права ЄС мають бути віднесені: установчі договори та акти, прирівняні до них; нормативні акти, ухвалені компетентними структурами Союзу; загальні принципи права, що є спільними для конституційного і кримінального права держав – членів ЄС; принципи права, що були розвинуті та розтлумачені Судом ЄС; міжнародні угоди з третіми країнами і міжнародними організаціями та акти органів співробітництва, створених на базі таких угод [448, с. 7].

Західними правниками висловлюються різні погляди щодо переліку джерел права ЄС, при цьому їх спільні видові характеристики детально не аналізуються. Так, С. Везеріл, К. Ленаертс, П. фон Ньюфель джерелами права

ЄС вважають лише три групи актів: установчі договори ЄС, нормативні акти установ ЄС та загальні принципи права, сформовані у прецедентній практиці Суду ЄС [736, с. 665; 822, с. 27]. Разом із тим М. Хорспул та М. Хамфріс дотримуються ширшого підходу з цього питання: джерелами вважаються усі форми закріплення правових норм (як нормативно-правові акти, так і рішення установ ЄС, що є індивідуальними актами, рекомендації та висновки, «м'яке право» (меморандуми, циркуляри, політичні заяви, резолюції)), які можуть породжувати юридичні обов'язки у суб'єктів права ЄС як прямо, так і опосередковано [718, с. 104].

З урахуванням особливостей побудови правової системи Європейського Союзу вказаний широкий підхід щодо кола джерел права ЄС найбільш повно відображає специфіку його джерел. У зв'язку з цим вважаємо, що використовувати поняття «джерело права ЄС» більш доцільно у контексті форм зовнішнього виразу норм права, на підставі яких суб'єкти права ЄС наділяються правами та виконують зобов'язання. Так, у праві ЄС важливого значення набувають рекомендаційні акти, які можуть породжувати у суб'єктів правовідносин певні зобов'язання, невиконання яких може стати підставою, якщо і не застосування безпосередніх негативних наслідків, то, принаймні, суттєвого ускладнити у майбутньому можливості реалізації наданих їм прав у рамках інтеграційного утворення. Зокрема, у ч. 2 ст. 117 Договору про функціонування ЄС передбачається, що недотримання державою-членом рекомендації Комісії звільняє інші держави-члени від обов'язку враховувати проблеми такої держави. Крім того, Суд ЄС у своїй практиці неодноразово наголошував на обов'язку національних судів держав-членів використовувати рекомендаційні акти Союзу для тлумачення національного законодавства. Так, у рішенні у справі C-322/88 «Grimaldi v Fondec des Malaises Professionnelles» від 13.12.1989 р. [727, с. 4407] підкреслив, що «рекомендаційні акти установ Європейського Союзу не можуть розглядатися такими, що не породжують юридичних зобов'язань взагалі. Суди держав-членів зобов'язані їх враховувати під час вирішення справ по суті та здійснення тлумачення норм національного

права, що прийняті з метою імплементації норм права ЄС» (п. 18). Численні рекомендації інституцій Союзу можуть ухвалюватися також щодо третіх держав, які перебувають у процесі вступу до ЄС. У разі неврахування або неповного врахування їх положень держава не буде притягуватися до юридичної відповідальності, однак вказана обставина може створити суттєві перешкоди у подальшому процесі її інтеграції у ЄС. Таким чином, відповідно до широкого підходу джерелами права Євросоюзу вважаються 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 ЄС 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 для національних правових систем, так і для міжнародно-правової системи.

Джерела права ЄС беруть свій початок з національних правових систем держав-членів та міжнародного публічного права. Так, існує тісний зв'язок права ЄС з правопорядками держав-членів, з яких воно рецепіює правові концепції і принципи, юридичні конструкції. Йдеться передусім про загальні принципи права, зміст яких встановлює Суд ЄС шляхом аналізу права держав-членів на предмет наявності в ньому спільних принципів. Так, відповідно до ч. 3 ст. 6 Договору про ЄС загальними принципами права Союзу визнаються основоположні права, які випливають з конституційних традицій, спільних для держав-членів. Наприклад, у рішенні Суду ЄС у справі 155/79 «АМ & S проти Комісії» [660, с. 1575] було визначено, що всі правові системи держав-членів захищають професійну таємницю, а потім Суд встановив, які саме елементи цього захисту визнані в усіх національних правових системах. У підсумку було обґрунтовано наявність такого аспекту права на захист обвинуваченого, як захист професійної таємниці правника.

Зв'язок між джерелами права ЄС та міжнародного публічного права обумовлений передусім тим, що основою функціонування Союзу є міжнародні публічні договори, які мають найвищу юридичну силу в його правопорядку і визначають правовий статус інших джерел права. Те, що право ЄС ґрунтується на міжнародному договорі, дає підстави окремим авторам стверджувати, що воно є одним із різновидів міжнародного правопорядку [819, с. 62–65]. Однак з цим висновком не можна погодитися, оскільки в Європейському Союзі створена унікальна система правового регулювання, яка суттєво відрізняється від класичних систем національного та міжнародного права. Невипадково у правовій доктрині її прийнято характеризувати як автономну, *sui generis*. Ще у рішенні у справі 6/64 «*Flaminio Costa v E.N.E.L.*» Суд ЄС постановив: «На відміну від звичайних міжнародних договорів Договір про ЄЕС утворив свою власну правову систему, що із набуттям чинності Договору стала складовою частиною правових систем держав-членів» [646, с. 585].

О. М. Москаленко з цього приводу зазначає, що незважаючи на міжнародно-правові корені цієї організації, подальший розвиток права ЄС в особливу, автономну систему наклав відбиток і на джерела права, обумовивши їх специфіку [341, с. 1]. Відтак система джерел права ЄС суттєво відрізняється від міжнародного права. Передусім це знаходить свій прояв у тому, що в міжнародному праві відсутні вичерпний перелік джерел та їх ієрархія; це право слабо структуроване [669, с. 11]. Натомість праву ЄС притаманні відносна вичерпність переліку джерел, їх ієрархічність, в наслідок чого це право є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Окрім того, на відміну від права традиційної міжнародної організації, основним призначенням якого є регулювання порядку функціонування цієї організації, право ЄС покликане забезпечувати розвиток інтеграційних процесів між державами-членами. Це, зокрема, означає наявність специфічного предмету правового регулювання у праві ЄС.

Відмінними є також механізми дії та юрисдикційного захисту норм права, що містяться у джерелах вказаних систем права. Так, не у всіх державах-членах

згідно з конституційним законодавством застосовується принципи верховенства, прямого застосування та прямої дії норм міжнародного права. Зокрема, вони не характерні для держав, що дотримуються дуалістичної моделі співвідношення норм міжнародного і національного права. Відповідно норми міжнародного права застосовуються у таких державах виключно шляхом імплементації за допомогою національного законодавства. Серед таких країн – більшість держав-членів ЄС: Австрія, Великобританія, Данія, Італія, Ірландія, Мальта, Німеччина, Словаччина, Фінляндія, Чехія, Угорщина, Швеція [736, с. 688–695] та ін. Разом із тим принципи верховенства, прямої дії норм права ЄС автоматично діють у правопорядку Союзу щодо усіх держав-членів незалежно від їх моделі співвідношення норм міжнародного і національного права.

Своєрідний порядок нормотворчості, в якому активна роль належить Суду ЄС, також значно відрізняє право Євросоюзу від права міжнародних організацій [11, с. 63]. С. Гоці підкреслює, що «система спільноти бере свій початок у системі міжнародного права. ...Однак діяльність його інституцій [ЄС], зокрема діяльність судових органів Євросоюзу, дала змогу перетворити його на нову юридичну й політичну систему» [104, с. 42].

Особливості правопорядку ЄС додає той факт, що Лісабонським договором було започатковано унікальний для міждержавних об'єднань механізм участі громадян у законодавчому процесі (ч. 4 ст. 11 ДЄС). Зазначемо, що ця практика не тільки не властива міжнародному праву, але й недостатньо поширена в сучасних державах розвиненої демократії (Велика Британія, Франція). Вказані особливості обґрунтовують висновок про автономність та відмінність права ЄС від міжнародного права.

Досить складним з теоретичної точки зору є питання про класифікацію джерел права ЄС, яка відображає характерні риси і особливості кожного із різновидів вказаної системи. В теорії найбільшого поширення набув поділ джерел права ЄС на первинні і вторинні [18, с. 48–49; 47, с. 18; 308, с. 236], щоправда у поняття «первинні» («основні») та «вторинні» («допоміжні», «похідні», «секундарні») джерела автори вкладають різний зміст: спосіб

утворення та/або ієрархічна підпорядкованість та порядок застосування, що у свою чергу можуть бути окремими засадами для класифікації.

Д. Лесок критерієм поділу джерел вважає спосіб їх утворення. Відповідно до первинних джерел як актів, укладених державами або безпосередньо ЄС, він відносить установчі договори, конвенції між державами-членами, міжнародні договори ЄС, тоді як до вторинних джерел – тобто актів, що приймаються на їх основі, віднесені правові акти інститутів та органів ЄС, а також «суддівське законодавство», яке містить прецеденти та загальні принципи права [734, с. 103]. У свою чергу А. Я. Капустін за порядком формування виділяє первинні (норми установчих договорів та ті конвенційні норми, які вносять зміни в установчі договори, звичаєві норми та норми загального міжнародного права) та вторинні джерела (юридичні акти, засновані на нормах первинного права, спрямовані на досягнення цілей і задач, встановлених нормами первинного права) [213, с. 244–245]. Отже, на думку вказаних науковців первинні джерела охоплюють акти, укладені безпосередньо державами-членами та Європейським Союзом як установчою владою (установчі договори Союзу, договори, що вносять зміни до них, Хартія про основоположні права ЄС, договори про приєднання нових держав тощо). Вони мають вищу юридичну силу і їх юридична чинність не може оспорюватися у Суді Правосуддя. Вторинні джерела (регламенти, директиви, рішення, висновки, рекомендації тощо) приймаються інститутами ЄС на підставі первинних і, відповідно, повинні їм відповідати.

Окремо за способом застосування А. Я. Капустін виділяє основні та допоміжні джерела. До основних окрім установчих договорів ЄС, міжнародних угод з третіми державами та актів інституції він відносить практику Суду Правосуддя, а до допоміжних – правову доктрину [213, с. 314]. Однак, на думку В. І. Муравйова, судовий прецедент та правову доктрину у такому разі слід розглядати як допоміжні джерела права [345, с. 103].

О. В. Лаба надає перевагу ступеню обов'язковості як критерію поділу джерел на основні та допоміжні. До основних джерел дослідниця відносить

міжнародні договори про заснування ЄС, міжнародні договори, укладені ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, акти органів ЄС зобов'язального характеру, загальні принципи права, що є спільними для конституційного та кримінального права країн-членів ЄС. Допоміжними джерелами науковець вважає рішення Суду Правосуддя [277, с. 17].

На думку Д. С. Тихоновецького, основу первинного права складають установчі договори, а також «судові рішення, які тлумачать положення установчих договорів». Вторинне право являє собою *corpus legi*, підпорядкований настановам первинного права і який не повинен суперечити йому, санкціонується виключно в межах повноважень, указаних в установчих договорах. Тож вторинне право є результатом нормотворчості інститутів Союзу [489, с. 24–26].

Спірною є класифікація, відповідно до якої на одну сходинку ставляться категорії, що не підлягають співставленню, тобто характеризують певне явище з різних боків. Зокрема, це має місце у І. Я. Грицяка, який пропонує виділяти такі типи джерел: основні (первинне законодавство, похідне законодавство), похідні (нетипові акти, додаткове законодавство, зовнішні джерела) та неписані (загальні принципи права ЄС, судова практика) [112, с. 63].

Варто звернути увагу, що поділ джерел права ЄС на первинні та вторинні досить часто критикується дослідниками. Слід погодитися із О. М. Москаленко, що такий спрощений поділ джерел права ЄС неефективний, оскільки він не вміщує всю різноманітність численних та різнопланових джерел права Євросоюзу [341, с. 7]. Це стосується передусім загальних принципів права, загальних принципів права Євросоюзу, прецедентів Суду ЄС, міжнародних угод Союзу, які не можуть бути повністю віднесені до однієї із вказаних класифікаційних груп.

Таке важливе джерело, як загальні принципи права не можуть належати до первинного права, оскільки воно створюється установчою владою — державами-членами, тоді як загальні принципи виникають незалежно від держав-членів, вони запроваджуються у правопорядок ЄС його судовими

органами. При цьому питання про ієрархічне підпорядкування первинного права та загальних принципів вирішується нетипово. З одного боку, за своєю природою загальні принципи права є вищими за первинне право, але з іншого боку первинне право встановлює (конституює) сам правопорядок Союзу, а тому повинно мати вищу юридичну силу щодо будь-яких інших норм. Тому правозастосовна практика йде шляхом тлумачення положень права ЄС, в т.ч. первинного права, у контексті загальних принципів права. Включені у правопорядок ЄС, вони перетворюються на загальні принципи права ЄС.

Прецеденти судів ЄС, можуть одночасно містити як норми первинного права, коли йдеться про норми-принципи права ЄС, так і норми права вторинного, у разі прийняття судом рішень, спрямованих на тлумачення чи роз'яснення правозастосування установчих договорів та інших актів первинного права. Прецеденти утворюються судами ЄС, що діють на підставі установчих договорів, а це, у свою чергу, дозволяє розглядати їх за походженням як вторинні джерела. З іншого боку, суди ЄС, у компетенцію яких входить офіційне тлумачення установчих договорів і створення на основі своїх прецедентних рішень нових норм права, розвивають право первинне [11, с. 79–80]. Тож поділ джерел права ЄС на первинні та вторинні є досить умовним, оскільки може бути застосованим не до всіх джерел його права.

У цьому зв'язку окремі дослідники пропонують доповнити первинні і вторинні джерела третинними або іншими групами джерел. Так, Л. М. Ентін до первинних джерел відносить зовнішні вирази норм права, що містяться в установчих договорах, які утворюють конститутивну першооснову Союзу, визначаючи основні параметри інтеграційного права, його особливості, умови формування і порядок застосування. На базі правових настанов первинного права формуються джерела вторинного права як результат правотворчості самого Союзу в особі його інститутів. Третинне (допоміжне, компліментарне) право охоплює правові норми, джерелом яких є акти, відмінні від установчих договорів та актів інститутів ЄС: міжінституційні угоди, внутрішні регламенти

інститутів, нетипові акти з точки зору ст. 288 Договору про функціонування ЄС (вказівки, декларації, інструкції, заяви, комюніке тощо) [148, с. 113–115].

К. Ленаертс і П. фон Ньюфель за точку відліку беруть походження норм права ЄС, які є «результатом дій держав-членів або установ Союзу». При цьому науковці поділяють їх на норми: 1) конститутивні, створені безпосередньо державами-членами (первинне право ЄС); 2) прийняті органами ЄС, у тому числі міжнародні зобов'язання (вторинне або похідне право ЄС); 3) інші, сформульовані через прецедентне право як загальні принципи правопорядку Союзу [736, с. 665]. Ті ж види джерел, але за критерієм суб'єкта прийняття, пропонує С. Везеріл. Так, авторка виділяє установчі договори як продукт діяльності держав-членів, законодавство як результат роботи політичних інститутів ЄС та загальні принципи права ЄС як внесок судової інституції [822, с. 27]. Подібного підходу дотримуються й інші британські науковці М. Хамфрейс та М. Хорспул за тією лише відмінністю, що до «інших джерел права ЄС» вони відносять міжнародні угоди, загальні принципи права ЄС, прецедентне право Суду Правосуддя, рекомендації та висновки, «м'яке» право (меморандуми, циркуляри, заяви і резолюції) [718, с. 104].

О. В. Стрельцова пропонує класифікувати формально-юридичні джерела права ЄС відповідно до форм, в які втілюються загальнообов'язкові правові приписи інститутів і органів Союзу і держав-членів на: 1) джерела первинного і вторинного права (законодавства); 2) джерела договірної права; 3) джерела прецедентного права; 4) загальні принципи права [473, с. 7]. О. М. Москаленко у свою чергу пропонує зосередитися на класифікації джерел за певними рівнями відповідно до їх місця в ієрархії: перший рівень утворюють установчі договори, низка найбільш важливих рішень Ради та загальні принципи права ЄС; другий – міжнародно-правові зобов'язання Союзу, які впливають з усіх джерел міжнародного права; третій рівень складають прецеденти Суду ЄС; до четвертого рівня належать нормативно-правові акти, що приймаються органами ЄС, закриті конвенції між державами-членами, які укладаються з метою реалізації положень установчих договорів, а також звичаї, сформовані в процесі

європейської інтеграції [341, с. 7–8].

Ускладнену класифікацію пропонує П. Свобода, в основу якої також покладено ієрархічний критерій: 1) первинне право (установчі договори); 2) рішення судів ЄС; 3) загальні правові принципи; 4) зовнішні договори; 5) секундарне (похідне) право I (акти інституцій); 6) секундарне (похідне) право II (імплементаційні акти); 7) терціарне право (угоди між державами-членами, предмет яких може частково суміщатися із правом ЄС) [437, с. 73]. Щоправда, цей підхід не отримав підтримки з боку інших правників.

Достатньо популярним є поділ джерел права ЄС за формою зовнішнього виразу на писані та неписані. З цього приводу Т. К. Хартлі вказує, що за основу класифікації джерел може також братися відмінність між писаним правом, що створене будь-яким наділеним владними повноваженнями органом, і неписаним правом – рештою норм. Писані норми права ЄС можуть прийматися державами-членами або інститутами ЄС. Відмінність між цими групами полягає в тому, що дія неписаного права є невизначеною до моменту його визнання судом. Отже, певною мірою можна стверджувати, що воно «народжується» судами. Одночасно автор зауважує, що за низкою суттєвих ознак неписане право відрізняється від прецедентного права [525, с. 100].

Поширеним є також поділ джерел права ЄС за сферою дії на внутрішні, що діють виключно в межах правопорядку Союзу, та зовнішні, які регулюють суспільні відносини з третіми суб'єктами [790, с. 240, 241]. Так, К. В. Смирнова до системи внутрішніх джерел права ЄС відносить установчі документи; ухвалені інститутами ЄС акти зобов'язального характеру, прийняття яких прямо передбачене в установчих договорах; нетипові джерела, що не відносяться ані до установчих документів, ані до актів інститутів, оскільки юридична природа та сила їх відрізняються від юридичної природи та сили зазначених вище актів (акти, створені в процесі практичної діяльності органів Союзу та Суду ЄС: акти представників держав-членів, об'єднаних у Раді Євросоюзу); конвенції держав-членів; міжінституційні угоди; загальні принципи права. До системи зовнішніх джерел вона відносить міжнародні

угоди, укладені компетентними структурами ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права; міжнародні угоди, що їх держави-члени укладають з третіми країнами та міжнародними організаціями в рамках колишніх II та III опори; акти зобов'язального характеру, ухвалені органами співробітництва з третіми країнами та міжнародними організаціями, які було створено на основі укладених міжнародних угод [448, с. 10–11].

Різноманітність класифікаційних підходів повною мірою відображає складність та неоднорідність системи джерел права ЄС. Як наслідок на сьогодні правниками не вироблено єдиної універсальної класифікації джерел права ЄС. Це пов'язано не лише з відсутністю згоди щодо змістовного наповнення поняття «джерело права». У першу чергу зазначене завдання ускладнюється особливостями права ЄС як системи, що перебуває в постійному русі, є динамічною та невпинно змінюється. Саме через це окремі вчені наголошують на необхідності опрацювання критеріїв класифікації джерел права ЄС, адекватних розвитку інтеграційних процесів [2, с. 194; 498, с. 291–293].

Слід зазначити, що ще у 1992 р. до Маастрихтського договору додавалася «Декларація про ієрархію актів Співтовариства» [684, с. 158], яка передбачала скликання 1996 р. міжурядової конференції, спрямованої визначити, наскільки можливо переглянути класифікацію актів ЄС та запровадити відповідну ієрархію між ними. Однак, нажаль, вона так і не відбулася. Про складність джерельної проблематики свідчить також й та обставина, що подальші зміни та доповнення до установчих договорів, у тому числі Лісабонський договір, не вирішили проблеми поділу джерел права ЄС.

Проведений аналіз засвідчує, що проблематика, пов'язана із джерелами права як категорією не лише теорії права, але й міжнародного і європейського права, залишається не до кінця розробленою у сучасній зарубіжній і вітчизняній юридичній літературі. Складнощі з визначенням джерел права передусім пов'язані з відсутністю чітких критеріїв визначення джерел права. На сьогодні в Європейському Союзі не існує остаточно сформованого переліку джерел права. Більшість джерел права ЄС має унікальні особливості, які

відрізняють їх як від джерел міжнародного публічного права, так і національного права держав-членів. До таких особливостей слід віднести наступні: джерел права ЄС ґрунтуються на міжнародному праві або установчих договорах Союзу; такі джерела містять в обов'язковому порядку норми інтеграційного права; існує внутрішня ієрархія джерел права ЄС, що відрізняє їх від міжнародного права.

4.3 Гармонізація та адаптація як інструменти правової інтеграції

З часу набуття незалежності Україною магістральним напрямом її зовнішньої політики був курс на європейську інтеграцію. Правовою підставою для проведення широкомасштабних перетворень на законодавчому рівні стало підписання Угоди про партнерство і співробітництво між Україною, Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 р. (далі – УПС) [506], яка відповідно до ч. 1 ст. 9 Конституції України є частиною національного законодавства. Принципового значення для розуміння характеру відносин між Євросоюзом і Україною набувають положення ч. 1 ст. 51 УПС, в яких зазначається, що Сторони визнають важливою умовою для зміцнення економічних зв'язків між Україною та Співтовариством (Євросоюзом) зближення існуючого і майбутнього законодавства України із законодавством Співтовариства. Таким чином, Сторони дійшли висновку, що ефективність їх співпраці безпосередньо залежить від близькості законодавства України і ЄС. Засвідчуючи серйозність своїх намірів щодо співробітництва з Союзом, за цією ж статтею УПС Україна взяла на себе одностороннє зобов'язання вжити заходів для забезпечення того, щоб її законодавство поступово було приведене у відповідність до законодавства ЄС. При цьому форми, методи та строки приведення законодавства України у відповідність до законодавства ЄС не були конкретизовані, а тому право їх вибору залишилося за нашою країною.

Загалом положення УПС щодо адаптації мали рамковий характер, а їх реалізація вимагала ухвалення правових актів, розробки необхідних

інституційних механізмів та здійснення відповідних дій як на міжнародному рівні у взаємовідносинах сторін, так і в правопорядку України. Тому з метою імплементації договору, у тому числі ст. 51 УПС, та для забезпечення реалізації стратегічного курсу України на інтеграцію до ЄС, всебічного входження України в європейський політичний, економічний і правовий простір та створення передумов для набуття членства в Євросоюзі 11 червня 1998 р. Указом Президента України №615/98 було затверджено «Стратегію інтеграції України до Європейського Союзу» [467] (далі – Стратегія). Одним з основних напрямів інтеграції у Стратегії було визначено адаптацію законодавства України до законодавства ЄС, що полягає у «зближенні із сучасною європейською системою права» шляхом «реформування її правової системи та поступове приведення у відповідність із європейськими стандартами» у 16 пріоритетних напрямках (ч. 2 ст. 51 УПС). Закріплення цієї норми є цілком закономірним, адже у правовій державі не може бути іншого шляху і засобів втілення пріоритетів політики, окрім правових [153, с. 122].

У Стратегії в загальному вигляді були визначені «етапи правової адаптації» (насправді заходи з адаптації законодавства), що передбачали імплементацію УПС, укладання галузевих угод, приведення чинного законодавства України у відповідність із стандартами ЄС, створення механізму приведення проектів актів законодавства України у відповідність із нормами ЄС. Разом з тим Стратегія мала загальний характер, оскільки не визначала конкретних заходів, що забезпечують адаптацію законодавства України, отож вона потребувала прийняття додаткових нормативних актів у цьому напрямі. Тому в 1998 р. з метою інституційного забезпечення процесу адаптації законодавства України до законодавства ЄС Постановою Кабінету Міністрів України було засновано Міжвідомчу координаційну раду [403], завдання якої полягало у координації діяльності міністерств, інших центральних та місцевих органів виконавчої влади у забезпеченні адаптації законодавства України до законодавства ЄС; виробленні пропозицій щодо стратегії адаптації законодавства України до норм і стандартів ЄС; розробленні рекомендацій до

проектів законів, інших нормативно-правових актів щодо реалізації положень УПС, забезпечення реалізації основних документів Ради з питань співробітництва між Україною та ЄС тощо. Крім того, у 1999 р. Президент України видав Указ №145/99 «Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади» [405], згідно з яким Кабінет Міністрів України запровадив єдину систему планування, координації та контролю нормотворчої діяльності і роботи органів виконавчої влади з адаптації законодавства. Відповідно до цього Указу на Міністерство юстиції України було покладено обов'язок щодо планування роботи з адаптації законодавства України до законодавства ЄС та контролю за її здійсненням.

Того ж року Кабінет Міністрів України схвалив Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС [407], в якій деталізовано норми права ЄС, до яких повинно адаптуватися законодавство України; окреслено етапи адаптації законодавства та ті заходи, яким має надаватися перевага протягом їх дії; визначено особливості нормотворчої діяльності з адаптації законодавства; закріплено загальні заходи із впровадження адаптованого законодавства. Важливе значення для процесу адаптації законодавства України мала також комплексна Програма інтеграції України до ЄС [410], укладена з урахуванням досвіду країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також галузевих програм інтеграції України до ЄС, яка визначила конкретні напрями адаптації вітчизняного законодавства у кожній із сфер співробітництва відповідно до ч. 2 ст. 51 УПС. Одночасно з метою координації діяльності органів державної влади з питань забезпечення входження України до європейського правового простору при Президентові України було створено консультативно-дорадчий орган – Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [409].

Такі законодавчі зміни були підтримані Євросоюзом. Зокрема, у грудні 1999 р. на Гельсінському саміті ЄС схвалив Спільну стратегію щодо України [701]. Хоча «Спільна стратегія» була одностороннім актом, вона спонукала до подальшої спільної взаємовигідної роботи ЄС та України. Крім того, зі змісту

документів, прийнятих під час саміту, можна зробити висновок, що подальше позитивне ставлення ЄС до інтеграції України можливе лише у разі активної адаптації вітчизняного законодавства до правового простору ЄС як першооснови інших державних перетворень.

На саміті глав держав-членів ЄС та США 14–16 червня 2001 р. у Гетеборзі (Швеція) ЄС перевів Україну із загального статусу «Зовнішні партнери» до рангу «Майбутнє Європи». Згодом, оцінюючи цей крок як позитивний сигнал щодо можливості набуття статусу держави-кандидата на вступ до ЄС, на Копенгагенському саміті (4 липня 2002 р.) Україна задекларувала намір розробити План-графік адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС в пріоритетних сферах, де визначається погоджена з ЄС і чітко визначена у часових рамках послідовність здійснення адаптації у пріоритетних сферах. Ця політична заява була реалізована у Розпорядженні Президента України «Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які впливають із послань Президента до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки»» [406].

Таким чином, на початку 2002 р. було прийнято значну кількість нормативних актів щодо адаптації законодавства України до законодавства ЄС, однак відсутність спеціального закону значно ускладнювала як правотворчий, так і правозастосовний процес. У зв'язку з цим до процесу адаптації долучилася Верховна Рада України, яка в 2002 р. прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [408] та в 2004 р. – Закон України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» [402], що містять комплекс взаємопов'язаних завдань із адаптації законодавства України до законодавства ЄС, спрямованих на реалізацію державної політики та пріоритетних напрямів розвитку правової системи України шляхом удосконалення нормотворчої діяльності органів

державної влади та запровадження єдиної системи планування, координації та контролю роботи з адаптації законодавства.

У цілому після прийняття цих законів було прийнято ще понад 100 підзаконних нормативно-правових актів стосовно адаптації законодавства України до законодавства ЄС. Водночас, попри велику джерельну базу із євроінтеграційного напрямку, нормативно-правові акти України у сфері адаптації містять численні суперечливі або застарілі положення (наприклад, не враховано зміни, внесені до системи джерел права ЄС за Лісабонським договором, до яких повинно адаптуватися законодавство України); значна їх кількість прийнята з порушенням правил законодавчої техніки (одним і тим самим термінам надається неоднакове значення, різні поняття вживаються як синоніми); не розкривається низка засадничих категорій (зокрема, нормативно невизначеними залишаються основоположні поняття «інтеграція» та «європейська інтеграція»); не здійснено офіційного перекладу установчих договорів ЄС українською мовою; не вироблено єдиного державного стандарту, до якого має бути приведене українське законодавство, щоб відповідати нормам права ЄС, тощо. Цілком очевидно, що без цього, неможливе належне здійснення заходів, спрямованих на реалізацію зазначеного пріоритету зовнішньополітичного курсу України.

Окрім того, на законодавчому рівні залишається остаточно не вирішеною проблема визначення концептуального змісту поняття «адаптація законодавства», її сутнісних елементів та ступеня ідентичності законодавства України і норм права ЄС як результату здійснення процесу адаптації. Саме тому вивчення правової природи адаптації законодавства України до законодавства ЄС та внесення відповідних пропозицій щодо удосконалення законодавства України є актуальним завданням вітчизняної науки, що має важливе значення для практики державотворення у контексті отримання членства в Європейському Союзі.

Складність дослідження даного правового явища пов'язана з тим, що адаптація законодавства – це тривалий динамічний процес, певна послідовність

взаємопов'язаних дій щодо зміни існуючого правопорядку, кожна ланка якого логічно пов'язана з іншими елементами, що разом формують програму саморозвитку правової системи держави. Тому, вирішуючи завдання щодо адаптації законодавства, держава визначає напрям свого розвитку. Процеси адаптації є проявом динамічного – на відміну від «звичайного» умовно статистичного, еволюційного – виміру права, способом реалізації ще однієї (на додаток до основної – регулюючої) функції права, а саме – його модернізуючої функції, що актуалізувалась на новому витку суспільного прогресу з новою силою [153]. Варто погодитися, що в ситуації обмежених ресурсів держави і суспільства мета адаптації законодавства буде досяжною настільки, наскільки ефективним виявиться її механізм (останній включає інституційну і матеріальну частину). Саме через нього стан прогресу, з яким пов'язуються зміни законодавства (особливо для країн, що розвиваються або перебувають у періоді трансформації), набуває рис вираженої і реальної програми.

Виникнення феномену адаптації законодавства та відповідного терміна в юриспруденції безпосередньо пов'язано з якісно новим етапом державно-правового розвитку, з його принципово новою динамікою та впливом таких багатоаспектних факторів, як процеси інтеграції та глобалізації. Під дією таких об'єктивних чинників створюються різноманітні міждержавні об'єднання, однією з традиційних умов членства в яких визначено приведення національного законодавства у відповідність із їх правовими стандартами.

Закономірно, що така умова членства запроваджена і в Євросоюзі, оскільки подібність правопорядку держави до правопорядку останнього дає змогу реалізувати установчі завдання і цілі. Запровадження певного «правового мінімуму», за якого функціонують держави, здатне забезпечити нормальні відносини між ними в рамках європейського об'єднання. У свою чергу право ЄС перетворилося на інструмент для ефективного захисту інтересів інтеграційного об'єднання та його держав-членів у взаємовідносинах з третіми країнами або їх об'єднаннями. Це забезпечується насамперед за рахунок автономізації права та поширення дії його норм за межі ЄС, що супроводжується

паралельним процесом адаптації національного законодавства третіх країн до стандартів правової системи Євросоюзу.

На позначення процесів, пов'язаних з приведенням національного права у відповідність із правом ЄС, в юридичній науці використовується достатньо широкий арсенал термінів, а саме: адаптація [362; 431; 153], апроксимація [81], гармонізація [343; 348; 449], зближення [380; 505], імплементація [58; 344], інтеграція [480], рецепція [319; 491], трансформація [45], узгодження [367], уніфікація [430; 105].

Серед наведених категорій поняття «інтеграція» є найширшим. У преамбулі ДЄС інтеграція визначена як мета заснування і функціонування Євросоюзу шляхом утворення «найтіснішого союзу народів Європи». Таким чином, вказане поняття розглядається як безперервний процес поглиблення співробітництва країн у межах ЄС для запровадження міцного об'єднання громадян держав-членів.

Як складне і комплексне явище інтеграція може здійснюватися у різних напрямках. Так, у ЄС вона охоплює економічну інтеграцію, що передбачає залучення держав до спільного ринку та поступово до валютного союзу, що передбачає узгодження принципів функціонування національних економік; політичну інтеграцію, яка характеризується делегуванням політичних функцій на наднаціональний рівень і запровадженням наддержавного центру прийняття політичних рішень у формі європейських інституцій (передусім Ради ЄС та Європарламенту, Європейської Ради); соціокультурну інтеграцію, спрямовану на утвердження та поширення загальноєвропейських цінностей. В основі реалізації вказаних напрямів європейської інтеграції – правова інтеграція, оскільки будь-які системні перетворення повинні здійснюватися на основі правових норм. Правова інтеграція передбачає процес вироблення єдиних європейських правових стандартів, узгодження розрізнених правових систем держав-членів до вказаних стандартів, уніфікацію правового регулювання в межах Союзу та приведення норм права третіх держав, що обрали

інтеграційний вектор, у відповідність до вимог правової системи ЄС як обов'язкову умову інтегрування.

Поняття імплементації є також досить широким за своїм змістом. Більшість вчених розуміють його як спеціальну законодавчу процедуру перетворення норм міжнародного права на норми внутрішнього права, а в тих країнах, що не визнають принцип верховенства норм міжнародного права щодо норм національного права, імплементація виступає єдиним способом забезпечення у національному праві виконання державою її міжнародно-правових зобов'язань. Так, О. С. Гавердовський поняття імплементації норм міжнародного права розглядає як цілеспрямовану організаційно-правову діяльність держави, що здійснюється індивідуально, колективно чи в рамках міжнародних організацій з метою своєчасної, повної і всебічної реалізації прийнятих нею зобов'язань відповідно до міжнародного права [86, с. 18].

Основними способами імплементації міжнародно-правових норм є трансформація, що полягає в повній переробці тексту міжнародно-правового акта чи окремих його статей зі збереженням суті змісту відповідної норми міжнародного права і з прийняттям на цій основі норм внутрішнього права; рецепція, тобто текстуальне повторення нормотворчим органом держави змісту міжнародно-правової норми у статті нормативно-правового акта; відсилання – вказівка у внутрішньодержавному нормативно-правовому акті на норми міжнародного права, що регулюють відсильні правовідносини. Такі способи імплементації використовуються як у державах-членах ЄС, так і в тих державах, що взяли на себе зобов'язання перед Союзом відповідно до двосторонніх або багатосторонніх міжнародних договорів.

У вітчизняних наукових дослідженнях для характеристики процесу приведення національного законодавства країни у відповідність до правопорядку ЄС найчастіше застосовуються спеціальні терміни «адаптація», «апроксимація» та «гармонізація». Аналіз юридичної доктрини показав, що досить часто саме ці терміни використовуються як рівнозначні або підвиди один одного. При цьому погляди науковців на співвідношення вказаних понять

суттєво різняться [580, с. 20; 178, с. 147; 348, с. 78]. Звичайно, така ситуація не сприяє ефективному вирішенню окресленого завдання та потребує з'ясування співвідношення зазначених понять [300, с. 92; 171, с. 4].

Термінологічна плутанина не в останню чергу виникла через неякісний переклад текстів міжнародно-правових актів українською мовою, хоча, як зазначає В. І. Муравйов, дещо схожа ситуація існує і на рівні установчих договорів ЄС [343, с. 14]. Так, в офіційній україномовній редакції УПС використовуються такі поняття, як «зближення» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «наближення» (ст. 60); «адаптація» (ч. 1 ст. 53, ст. 77). В англomовній редакції УПС [767] використовуються відповідно поняття «approximation» (ч. 1 ст. 51, ч. 1 ст. 76); «gradual approximation» (ст. 60); «adaptation» (ч. 1 ст. 53, ст. 77) [764; 765; 617]. Крім того, у франкомовному тексті УПС [615], який є також автентичним, поняттю «удосконалення законодавства», що міститься у ч. 3 ст. 63, відповідає як «l'adaptation des législations»; «поступове зближення» за ст. 69 – «adapter progressivement»; «адаптація» за ст. 77 – «l'adaptation». Таким чином, можна зробити висновок, що поняття «апроксимація» запозичене з англomовної редакції УПС та є синонімом поняття «адаптація», що у свою чергу характеризує процес поступового зближення, приведення у відповідність законодавства України до норм права ЄС.

У нормативно-правових актах України законодавець надає перевагу терміну «адаптація» при визначенні процесу наближення вітчизняного законодавства до права ЄС. Відповідно поняття «гармонізація» не використовується в УПС. Проте, якщо звернутися до установчих договорів ЄС, то саме вони активно оперують терміном «гармонізація» (ч. 5 ст. 2, ч. 2 ст. 19, ч. 4 ст. 79, ч. 2 ст. 83, статті 84, 113 ДФЄС).

З аналізу змісту вказаних договорів, а також наукової літератури з цієї проблематики, можна зробити висновок, що поняття «гармонізація» характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, що відбуваються в межах Євросоюзу та є статутним обов'язком виключно держав-членів. У свою чергу адаптація також характеризує процес приведення

законодавства у відповідність до норм права ЄС, однак вона відбувається, як правило, за межами ЄС та стосується третіх держав у зв'язку із реалізацією ними зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію, а також держав, що набули членства у ЄС, проте, перебуваючи в статусі країни-кандидата, не завершили цей процес. В останньому випадку такі держави на протязі певного періоду будуть одночасно здійснювати два види діяльності: по-перше, подальшу (з моменту набуття членства) гармонізацію національного законодавства спільно з іншими державами — членами Союзу і, по-друге, адаптацію власного законодавства до законодавства ЄС в тій частині своїх передвступник обов'язків, які не були виконані в статусі країни-кандидата.

На відмінності сутності гармонізації і адаптації, а також суб'єктів, що їх здійснюють, акцентує увагу О. Мещерякова, яка, щоправда, вживає в обох випадках поняття «гармонізація». На її думку, власне гармонізація законодавства ЄС відбувається виключно між державами-членами, тоді як гармонізація (адаптація – І. Я.) полягає в проектуванні на територію третьої держави односторонніх інтересів ЄС, внаслідок чого така держава розглядається як один з об'єктів політики Євросоюзу, основним методом якої є гармонізація (адаптація) [320, с. 184]).

Отже, якщо гармонізація законодавства ЄС – це передбачена установчими договорами цілеспрямована взаємна розробка загальноєвропейських правових стандартів, які не мають аналогів у національному законодавстві [619, с. 430] (на цей змістовний аспект гармонізації вітчизняні дослідники зазвичай забувають вказувати) і наступне приведення законодавства усіх держав-членів у відповідність з ними [348, с. 78], то адаптація – це реалізація добровільно прийнятого на себе третьою державою або державою-членом ЄС, що на передвступному етапі не завершила цю діяльність, обов'язку щодо одностороннього приведення свого законодавства у відповідність із законодавством ЄС, що здійснюється на підставі спеціальних угод і під контролем інститутів ЄС.

Особливо яскравою є різниця правової природи статутного обов'язку здійснювати гармонізацію свого законодавства державами—членами ЄС і міжнародно-правового зобов'язання третіх держав щодо адаптації національного законодавства до законодавства ЄС з точки зору наслідків їх порушення. Так, у разі невиконання державою-членом заходів з гармонізації законодавства (за винятком випадків, передбачених ст. 36 та п. 4 ст. 114 ДФЄС) Комісія або інша держава-член можуть скористатися правом звернення зі скаргою до Суду ЄС (п. 9 ст. 114 ДФЄС), що тягне її юридичну відповідальність. Стосовно держави-кандидата, яка належним чином не адаптувала своє законодавство до законодавства ЄС, не можуть бути застосовані жодні юридичні санкції з боку Союзу. Проте вказана обставина може мати значні політичні наслідки, оскільки здатна суттєво загальмувати процес набуття членства в ЄС.

У праві ЄС гармонізацію у широкому розумінні визначають як заміну національної політики країн єдиною спільною політикою Союзу у відповідній сфері. У вузькому розумінні гармонізація у праві ЄС – це предметне наближення національних правових приписів до встановлених Союзом стандартів шляхом скасування відмінностей у національному законодавстві [787]. Гармонізація передбачає процес спільного, узгодженого розвитку національного законодавства країн, усунення існуючих між ними протиріч та формування мінімальних правових стандартів шляхом утвердження спільних правових принципів або прийняття окремих правових рішень з метою зближення правових систем. Таке зближення через деякі об'єктивні чинники (політико-правова унікальність держави) не досягає ступеня абсолютної ідентичності права держав-членів та права ЄС. При цьому в Союзі як метод зближення законодавства може також застосовуватися уніфікація правового регулювання. Остання реалізується за допомогою ухвалення нормативних актів у вигляді регламентів, які містять імперативні норми поведінки суб'єктів і не передбачають додаткового узгодження з ними актів національного законодавства.

За інтенсивністю гармонізації В. Каал виділяє чотири її форми: абсолютну, повну, часткову та мінімальних стандартів [97, с. 557]. При абсолютній гармонізації державам-членам ЄС заборонено приймати національне законодавство, яке не узгоджується з нормами права ЄС. При повній гармонізації законодавець держави-члена ЄС може приймати національне законодавство, відмінне від загальноєвропейського, однак лише як передбачений виняток. Часткова гармонізація, у свою чергу, виражається у формі вибіркової або факультативної гармонізації. При вибірковій – держави-члени зобов'язані дотримуватися норм права ЄС стосовно товарів і послуг, але стосовно національного товаровиробника можуть залишити чинним національне законодавство. При факультативній гармонізації національний законодавець має право, а не обов'язок щодо узгодження законодавства. Тому він може залишити чинними норми національного законодавства, не приводячи їх у відповідність з правом ЄС. Гармонізація у формі мінімальних стандартів встановлює лише необхідний мінімум захисту або правового регулювання на рівні ЄС, а держави-члени з урахуванням цього мають право приймати суттєво відмінне законодавство.

Очевидно, що використання тієї чи іншої форми гармонізації законодавства залежить від конкретної сфери правовідносин, щодо якої діє конкретний тип співвідношення повноважень Союзу та держав-членів [343, с. 15–19]. Так, абсолютна гармонізація потрібна в межах виключної компетенції Союзу, де відбувається максимальне обмеження самостійної реалізації суверенних прав та особливо яскраво проявляється наддержавний компонент. Відтак держави-члени не можуть самостійно здійснювати відмінну від ЄС законодавчу діяльність та ухвалювати відповідні юридично обов'язкові акти. Таким чином, виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції повної добровільної передачі повноважень держав-членів. Абсолютна гармонізація здійснюється у сферах, окреслених ч. 1 ст. 3 Договору про функціонування ЄС: митний союз; встановлення правил конкуренції, необхідних для функціонування внутрішнього ринку; монетарна політика – для держав-членів,

валютою яких є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики у сфері рибальства; спільна торговельна політика.

Повна гармонізація, виходячи з підходу В. Кааля, також здійснюється у межах виключної компетенції ЄС, однак на підставі закріплення норми ч. 1 ст. 2 ДФЄС держави-члени мають право самостійно приймати нормативно-правові акти, які не узгоджені з нормами ЄС, за умови отримання спеціальної згоди з боку Союзу. Крім того, у сферах, що є досить чутливими щодо забезпечення державного суверенітету та захисту принципів національних інтересів, держави-члени в окремих випадках звільняються від обов'язку проводити гармонізацію, що скоріше вважається винятком із загального правила (п. 4 ст. 114 ДФЄС).

Протилежною виключній компетенції є компетенція паралельна, правовою основою якої є ч. 5 ст. 2 ДФЄС, у межах якої держави-члени зберігають усю повноту законодавчої влади, а роль Союзу зводиться лише до підтримки і координації або доповнення законодавчих заходів держав-членів шляхом надання відповідних рекомендацій. Йдеться про сферу охорони та зміцнення здоров'я людини; промисловість; культуру; туризм; освіту, професійне навчання, молодь та спорт; цивільний захист; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЄС). Правові акти ЄС у сферах паралельної компетенції не передбачають гармонізації законів або підзаконних актів держав-членів. Тобто в даному разі таку гармонізацію можна лише умовно назвати факультативною або вибірковою, вона скоріше є допоміжною.

Сфери відання Союзу, що не охоплюються виключною або паралельною компетенцією, вважаються конкуруючими або спільними для ЄС та держав-членів. Йдеться про внутрішній ринок; соціальну політику; економічну, соціальну та територіальну єдність; сільське господарство та рибальство, за винятком збереження морських біологічних ресурсів; довкілля; захист прав споживачів; транспорт; транс'європейські мережі; енергетику; простір свободи, безпеки та справедливості; спільні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я (ст. 4 ДФЄС). Наведений перелік не є вичерпним. Особливістю спільної

компетенції є те, що в зазначених сферах і Союз, і держави-члени можуть здійснювати законодавчу діяльність і ухвалювати юридично обов'язкові акти. Проте з урахуванням принципу субсидіарності Союз має право приймати у цих сферах нормативно-правові акти тоді й у такому обсязі, коли держави-члени не можуть належним чином досягти відповідного результату на національному рівні [31; 610]. При цьому доцільність здійснення нормативного регулювання на рівні ЄС обумовлюється масштабами або результативністю запропонованих заходів. Отже, у сфері конкуруючої (спільної) компетенції обов'язок щодо гармонізації законодавства у держав-членів виникає лише у разі прийняття відповідних норм права ЄС. Відповідно таку гармонізацію не можна вважати вибірковою, оскільки обов'язковість її здійснення обумовлена принципом субсидіарності.

Підхід, запропонований В. Каалем, становить певний науковий інтерес, однак не узгоджується з особливостями типів (форм) співвідношення повноважень Союзу та держав-членів. На нашу думку, з урахуванням ступеня обов'язковості проведення гармонізації її доцільно розглядати як обов'язкову у сферах виключної компетенції ЄС, допоміжну (факультативну) – у межах паралельної компетенції ЄС та гармонізацію за умови дії принципу субсидіарності на користь ЄС – у сфері конкуруючої компетенції. У цьому зв'язку зазначимо, що ступінь обов'язковості адаптації законодавства третіх країн до права ЄС не є таким варіативним, про що йтиметься далі.

При дослідженні специфіки дії механізму узгодження законодавства держав-членів із законодавством ЄС виникає закономірне питання про масштаби проведення гармонізації: чи всі сфери правового регулювання підлягають тією чи іншою мірою гармонізації? Установчими договорами визначено, що до спільної зовнішньої та безпекової політики ЄС застосовуються спеціальні правила та процедури, оскільки вона є досить делікатною з точки зору суверенітету держав. При цьому останні зобов'язані утримуватися від будь-яких дій, що суперечать інтересам Союзу або можуть зашкодити його ефективності як об'єднавчої сили в міжнародних відносинах.

Гармонізація законодавства держав-членів ЄС у цій сфері виключається (ч. 2 ст. 24 ДЄС), але при прийнятті нормативних актів державами-членами повинні враховуватися інтереси ЄС.

Також слід зазначити, що окремі договірні положення чітко захищають певну компетенцію держав-членів від дії актів ЄС. Йдеться про так звану виняткову компетенцію держав-членів, що за своєю природою охоплює сфери внутрішньодержавного інтересу або значення (наприклад, відносини громадянства і кордонів), де гармонізація не здійснюється. Так, держави-члени самостійно визначають моделі соціального забезпечення, особливості оплати праці, реалізації права на об'єднання, страйк тощо (частин 4 та 5 ст. 153 ДФЄС). Крім того, згідно з ч. 2 ст. 4 ДЄС національна безпека залишається сферою виключної відповідальності держав-членів. При цьому у тих сферах, де гармонізація не здійснюється, на держав покладається спеціальний обов'язок утримуватися від будь-яких дій, у тому числі у законодавчій сфері, що можуть загрожувати досягненню цілей Союзу.

На відміну від масштабів гармонізації законодавства держав-членів ЄС, обсяг законодавства третіх країн, що підлягає адаптації, визначається інакше. Він залежить від визначених за взаємною згодою напрямів співпраці, рівня співробітництва сторін та особливостей правового статусу третьої держави (держава-партнер, держава-сусід, держава-заявник, країна-кандидат) на підставі відповідних міжнародних угод. Так, у разі визнання з боку Союзу держави такою, що спроможна вести переговори про вступ до ЄС, з нею укладається Угода про асоціацію, що служить правовим інструментом адаптації законодавства у досить широких сферах правового регулювання. Аналіз практики укладання таких угод з державами ЦСЄ засвідчує, що вони фактично відтворюють основні положення установчих договорів ЄС та актів інститутів Союзу, передбачаючи найбільш повне визнання ними норм права ЄС у відповідних сферах. У такий спосіб відбувається включення у національне право вказаної групи третіх країн цілих блоків норм права ЄС як шляхом рецепції положень ДЄС та ДФЄС, так і за допомогою відсилки до законодавчих

актів ЄС, на які робляться посилання у додатках до Угоди та актах органів асоціації, положення яких стають частинами національного правопорядку асоційованих держав та вимагають узгодження національного законодавства.

Одним із засобів адаптації є введення директив та регламентів інститутів ЄС у національне законодавство асоційованих країн через посилання на ці акти або їх включення у додатки до Угоди про асоціацію чи постанови спільного інституційного органу сторін. Шляхом імплементації положень таких актів ЄС у національні правопорядки асоційованих країн і здійснюється адаптація їх національного законодавства до законодавства ЄС. Слід зауважити, що подібний спосіб узгодження національного законодавства, проте вже у країн-членів, застосовується в ЄС.

Як правило, положення угод, які стосуються адаптації національного законодавства асоційованих країн до законодавства ЄС, мають характер як «твердих» так й «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження [834, с. 843–862]. Проте при визначенні самих сфер, що потребують адаптації, враховується особливий характер відносин Союзу з конкретною країною, хоча певні сфери, зокрема захист права інтелектуальної власності, законодавство у галузі конкуренції, закріплені у всіх без винятку угодах про асоціацію.

При здійсненні адаптації всі асоційовані держави мають справу з одними й тими самими актами ЄС. Однак на практиці має місце вибірковий підхід, коли для окремих асоційованих країн залежно від визначених угодою цілей та сфер співробітництва з усього масиву *acquis communautaire* спеціально відбираються лише ті акти, реалізація яких повинна забезпечити виконання сторонами взятих на себе зобов'язань [774, с. 153; 343, с. 21–32]. Так, для асоційованих країн ЦСЄ з метою визначення конкретних зобов'язань щодо вступу до Євросоюзу Комісією у травні 1995 р. був прийнятий документ – Біла книга «Підготовка асоційованих країн Центральної та Східної Європи до інтеграції у внутрішній ринок Європейського Союзу». Особлива увага в цьому документі приділяється адаптації національного законодавства асоційованих

країн до законодавства ЄС. Положення Білої книги не мають обов'язкового характеру, однак виконують роль путівника на шляху до вступу до ЄС. Що стосується практики асоційованих країн ЦСЄ у здійсненні адаптації їх законодавства до законодавства ЄС, зазначеного у Білій книзі, то вона переважно зводиться до рецепції положень актів інститутів ЄС.

Адаптація законодавства країн, що прагнуть набути членства в ЄС, щодо яких Союз офіційно не висловив оцінки стану готовності інтегруватися до ЄС (держави-сусіди, держави-заявники), має більш обмежений характер, оскільки стосується значно меншої кількості актів ЄС та охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери співробітництва.

Виходячи з аналізу досвіду співпраці третіх країн з ЄС, В. І. Муравйов виділяє такі основні способи зближення їх національного права з правом ЄС: прийняття національних правових актів, які певною мірою враховують положення права ЄС; приєднання країни-нечлена ЄС до міжнародних угод, що є обов'язковими для ЄС та його держав-членів; інкорпорація в національне право правових актів ЄС; взаємне визнання сторонами діючих у кожній з них стандартів (хоча насправді відбувається одностороннє визнання з боку третьої держави. – Прим. *І. Я.*); паралельне ухвалення країнами нормативних актів, які є ідентичними актам ЄС або схожими з ними за своїм змістом [345, с. 242].

Виходячи зі змісту угод ЄС про партнерство і співробітництво з третіми державами, можна констатувати, що вони стосуються досить широкого кола сфер правового регулювання і не обмежуються питаннями митних процедур та торгівлі товарами. Вони глибоко проникають у внутрішню політику та законодавство таких держав, що вимагає від їх урядів значних зусиль з адаптації законодавства як у політичній і економічній сферах, так і в питаннях вдосконалення адміністративного управління та судочинства. Так, предметом регулювання Угод про партнерство і співробітництво з Азербайджаном, Вірменією, Грузією, Таджикистаном та Туркменістаном є також кооперація в напрямках демократії та захисту прав людини. В Угодах з Російською Федерацією та Узбекистаном предметом співпраці окрім усього іншого є

боротьба з незаконною міграцією, торгівлею наркотиками, відмиванням «брудних» грошей, та запобігання їм.

На підставі угод про партнерство і співробітництво створюються спільні органи співробітництва, що здійснюють оцінку стану виконання сторонами взаємних зобов'язань, у тому числі адаптованості третіми державами свого законодавства у відповідних сферах. Проте за юридичною силою такі висновки мають політико-рекомендаційний характер та охоплюються поняттям «м'якого права». Якщо третя держава належним чином не здійснює адаптацію свого законодавства до законодавства ЄС, то ця обставина може створити лише перешкоди у подальшому процесі її інтеграції до ЄС, але аж ніяк не породжує юридичні санкції. Водночас для ЄС таке порушення може стати підставою для припинення договору або зупинення його дії в цілому або в частині.

Сфери, в яких здійснюється адаптація, визначаються безпосередньо під час переговорів щодо укладання таких угод. При цьому треті держави з огляду на принциповість своїх національних інтересів можуть висловити захисні застереження щодо неможливості сприйняття деяких із положень правопорядку ЄС. Тобто конкретний зміст *acquis communautaire* може відрізнятися залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва. Наприклад, при укладенні Угоди про Єдиний економічний простір (метою якої не є підготовка країн-учасниць до членства в ЄС) було передбачене визнання асоційованими країнами 1400 актів ЄС з приблизно 1800, які становлять так званий «добробок спільноти», тоді як у рамках відносин асоціації з метою підготовки країн ЦСЄ до вступу в Євросоюз визначено лише 800 актів, ухвалення яких гарантує виконання асоційованими країнами правових передумов для приєднання до Союзу [345, с. 214]. Відповідно до чинної УПС передбачається зближення законодавства України із *acquis* ЄС лише у 16 галузях. Проте на виконання вказаного зобов'язання у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» 2004 р. було визначено Перелік актів законодавства

України та *acquis* ЄС у пріоритетних сферах адаптації, що нараховує понад 1000 регламентів, директив, рішень та інших складових права ЄС.

Слід зазначити, що гармонізація та адаптація законодавства суттєво відрізняється здатністю сторін впливати на правопорядок одна одної. Так, у разі адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС цей процес, як вже зазначалося, носить односторонній характер. Такі держави не здатні впливати на механізм нормотворення в ЄС, неспроможні змінювати норми права ЄС та створювати з державами-членами спільний правовий простір об'єднаної Європи. Отже, має місце лише залучення третіх держав до вже існуючого правопорядку ЄС. Країни-кандидати не можуть висувати жодних вимог до Союзу як умову свого вступу. Діє принцип: «Союз не корегується під кандидатів на вступ», приєднання здійснюється до всіх положень установчих договорів «як вони є»¹. Лише одного разу, під час вступу держав ЦСЄ, постало питання про суттєві зміни установчих договорів, але вони стосувалися посилення ефективності функціонування інституційної структури ЄС у зв'язку зі суттєвим збільшенням кількості держав-членів. Тобто про корегування Союзу під «новачків» все одно не йшлося. Таким чином, під час розширення членського складу реформування інституційної структури ЄС розглядається не більше ніж необхідна умова його подальшого функціонування.

У той же час держави-члени під час гармонізації законодавства як «господарі» установчих договорів ЄС здатні суттєво впливати на правопорядок вказаної інтеграційної моделі. Механізми правового регулювання інтеграційних процесів в ЄС характеризуються перенесенням юридичних концепцій і методів з національного на загальноєвропейський рівень. Згодом саме ці концепції та прийоми, перенесені з національних правових систем у право ЄС, повертаються у новій якості до національного права, але вже з наднаціональними особливостями [500, с. 139]. У процесі гармонізації відбувається спільне узгодження та прийняття правових принципів й концептуальних підходів

¹ Хоча вступ держави вимагає зміни окремих положень установчих договорів: щодо кількості представників держав-членів у органах Союзу, розподілу голосів у Раді ЄС, географічної сфери дії установчих договорів, переліку офіційних мов Союзу.

різних держав до встановлення одноманітного правового порядку. Таким чином, право ЄС виступає як продукт компромісу його держав-членів.

Вказані принципи відмінності між механізмами приведення законодавства держав-членів та третіх держав до норм права ЄС переконливо доводять доцільність використання їх різного найменування в межах ЄС («гармонізація») та поза ним («адаптація»). Запропоноване нами співвідношення термінів «адаптація» та «гармонізація» сприятиме розкриттю сутності та динамічного характеру взаємодії національної правової системи із правовою системою ЄС, що є регіональною та наднаціональною. Крім того, розмежування термінів як наслідок розрізнення за змістом і сутністю процесів, що відбуваються, з одного боку, між національними правовими системами в межах ЄС як замкнутої системи, а з другого – між національною правовою системою країни-претендента і правовою системою ЄС є засобом відображення характеру взаємодії між правовими системами різного рівня.

На шляху адаптації законодавства України до законодавства ЄС виникатиме значна кількість проблем, без вирішення яких важко сподіватися на членство у Євросоюзі. За даними ряду експертів, для входження у правопорядок ЄС Україні потрібно прийняти нові або внести відповідні зміни до законів та інших нормативно-правових актів, кількість яких становить майже 4 тисячі [480, с. 129]. Фактично йдеться про створення цілком нового законодавства, причому в багатьох випадках заснованого на міжнародних принципах і стандартах, які раніше у практиці нашої держави не використовувалися. Безперечно, як зауважує Ю. С. Шемшученко, «адаптація систем національного і європейського права не може здійснюватись механічно. По-перше, продовжує діяти принцип державного суверенітету кожної країни. По-друге, ці країни мають багато особливостей, які вони оберігають і не хотіли б втратити в ході інтеграційних процесів. По-третє, ще не вироблено універсальних організаційних механізмів адаптації відповідних правових систем. По-четверте, мають місце суттєві недоліки в теоретичному вирішенні відповідних проблем, що стримує і їх практичне вирішення» [399, с. 35].

Отже, доцільно зупинитися на проблемних аспектах адаптації законодавства України в контексті європейської інтеграції. Зазначимо, що для успішного проведення адаптації законодавства України до законодавства ЄС важливе значення має впорядкування юридичної термінології. Вироблення сталої системи юридичних понять і термінів є не лише метою загальнотеоретичних наукових досліджень, а й необхідною умовою, одним із пріоритетних напрямів правових реформ. Без реалізації цієї вимоги марно сподіватися на зближення законодавства, його однакове тлумачення, а також правильне застосування правових норм. У цьому зв'язку слід звернути увагу на два принципові моменти, які знайшли неоднозначне закріплення в нормативно-правових актах України: (1) що саме підлягає адаптуванню та (2) до яких саме норм права ЄС здійснюється адаптація.

При відповіді на перше питання звернімо увагу, що в ч. 1 ст. 51 УПС, п. 1 розд. I Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу йдеться про «зближення законодавства України»; у частинах 1 і 2 розд. I Закону «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» передбачається «поетапне прийняття та впровадження нормативно-правових актів України». У частинах 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» вказується на «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність ...». При цьому у додатках до цього Закону використано досить широкий підхід до тлумачення змісту поняття «законодавство, що підлягає адаптації», оскільки ним охоплюються не лише закони та інші нормативні акти, що приймаються Верховною Радою, Президентом та Кабінетом Міністрів України, але також нормативно-правові акти міністерств та інших центральних органів виконавчої влади. Крім того, до переліку законодавства України Законом включені також нормативні акти деяких правоохоронних органів (наприклад, Наказ Генеральної прокуратури України «Про координацію діяльності правоохоронних органів по боротьбі зі злочинністю» від 21.02.2000 р.). Таким

чином, поняттям «законодавство України, що підлягає адаптації» охоплюється досить широкий масив нормативно-правових актів України.

Важливе значення має також відповідь на питання, до яких саме норм права ЄС повинна здійснюватися адаптація. Так, ч. 1 ст. 51 УПС таким знаменником визначено «законодавство Співтовариства (Європейського Союзу)»; п. 1 розд. I Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «європейська система права», «європейські стандарти», «норми права ЄС»; Програмою інтеграції України до Європейського Союзу – «законодавство ЄС», «законодавство та норми ЄС», «норми та стандарти ЄС», «вимоги ЄС», «нормативне поле ЄС», «норми держав ЄС»; частини 1 і 2 розд. I Закону «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» – «*acquis communautaire*».

Саме останній нормативно-правовий акт, на нашу думку, найточніше розкриває той масив права ЄС, до якого повинно адаптуватися законодавство України. Це пояснюється передусім тим, що в рамках Євросоюзу не існує законодавства у звичайному формально-юридичному значенні цього терміна, тобто як системи нормативно-правових актів, що приймаються уповноваженими органами державної влади та передбачають відповідну процедуру їх прийняття та застосування. Поняття «законодавство» в ЄС є автономним та суттєво відрізняється від українського еквівалента. Зокрема, залежно від суб'єктів (інституцій), що ухвалюють акт, юридичної сили акт, 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; б) прийнятий відповідними суб'єктами: Європарламентом або Радою; в) прийнятий з дотриманням законодавчої процедури (звичайної або спеціальної) (ст. 289 ДФЄС) [145, с. 149–150]. Таким чином, використання поняття «законодавство ЄС» як знаменник, відповідно до якого має узгоджуватися законодавство України, веде до звуження сфери адаптації законодавства

України¹, оскільки поза увагою залишаються установчі договори ЄС як першооснова правових норм Союзу, загальні принципи права ЄС, нормативні акти, що не охоплюються поняттям «законодавство ЄС», прецедентні рішення Суду ЄС тощо.

Термін «*aquis communautaire*» не має аналога в українській мові, що суттєво ускладнює процес адаптації національного законодавства. З огляду на це слід погодитися з Т. Качкою та Ю. Мовчаном, що «в основі процесу адаптації, який є, по суті, тектонічним зрушенням національного права, лежить основна проблема – правильне розуміння самого змісту *acquis communautaire*. Йдеться не стільки про академічне тлумачення *acquis*, скільки про банальне розуміння змісту джерел *acquis*, тобто нормативних актів ЄС. Це первинне розуміння закладає підвалини адаптації, адже від його адекватності залежить результат – відповідне реформування національного права у правову систему, яка відповідає європейським стандартам» [222].

Поняття «*acquis communautaire*» (на сьогодні також і *aquis* ЄС) (з фр. «спільний доробок», «надбання» Співтовариств) має широке використання в праві ЄС, однак досі не отримало легального визначення в його установчих договорах. Уперше термін було використано у зв'язку з приєднанням Данії, Ірландії та Великобританії [757]. Проте в установчі договори термін був запроваджений лише Маастрихтським договором і, що цікаво, поза контекстом приєднання нових держав-членів. Тлумачення його змісту було дано в 1979 р. Комісією з приводу вступу до Європейських співтовариств Греції. Так, було зазначено, що цей термін вживається в контексті приєднання нових держав, коли йдеться про умови, яким повинна відповідати країна-кандидат. Як роз'яснив Суд ЄС, для держав-кандидатів «увесь *acquis communautaire* повинен бути прийнятий як обов'язковий». Згодом Суд розтлумачив, що *acquis communautaire* – сукупність правових норм та норм рекомендаційного характеру, політичних декларацій, законодавчих ініціатив, що здійснюють регулюючий вплив у

¹ Слід зазначити, що Договір про функціонування ЄС включає до поняття «законодавство» акти, які вітчизняна доктрина не вважає законодавством. Йдеться про індивідуально-правові акти – «рішення», що ухвалюються інституціями ЄС на підставі ст. 289.

правопорядку ЄС [427]. Таким чином головне у визначенні *acquis* – охоплення ним не лише правових норм, але й актів, що не мають юридично обов'язкової сили, утворюючи так зване «м'яке» право.

Значення концепції *acquis communautaire* полягає в тому, що вона гарантує гомогенність, цілісність та стабільність правової системи ЄС, оскільки базується на ідеї неможливості зміни його складових частин у процесі співробітництва. Тому у відносинах з третіми країнами ЄС намагається максимально захистити «спільнотовий доробок». У зв'язку із зазначеним варто погодитися з В. І. Муравйовим, що концепція «спільного доробку», будучи важливим чинником європейської інтеграції, має як внутрішній, так і зовнішній аспекти [344, с. 4]. Їй належить роль не лише правового стрижня європейської економічної інтеграції, але й створення правової основи, на якій регулюються відносини ЄС з іншими суб'єктами міжнародного права, насамперед з так званими третіми країнами, до яких належить й Україна. Хоча політичний компонент також поступово стає важливою складовою відносин ЄС з третіми країнами, їх основу продовжують становити відносини в економічній сфері.

Як свідчить історія розвитку інтеграції, обсяг *acquis communautaire* постійно збільшується та поширюється на нові сфери у зв'язку з розширенням та еволюцією компетенції ЄС, що може бути поясненням відсутності чітко визначених меж *acquis communautaire*. Тому нові країни-кандидати стикаються з більш складними в політичному, економічному та правовому сенсі умовами вступу. Зазначена обставина, безперечно, суттєво ускладнює процес адаптації законодавства.

Як зазначає В. І. Муравйов, багато невизначеностей існує і стосовно встановлення точного змісту актів ЄС, з якими потрібно узгодити українське законодавство [392, с. 500]. Справа в тому, що ці акти офіційно може тлумачити тільки Суд ЄС. Завдяки такому тлумаченню зміст актів може частково змінюватися. Країні, що адаптує своє законодавство, важко слідкувати за такими змінами і вчасно їх враховувати шляхом внесення змін до свого законодавства. Відповідні ж структури Союзу не зобов'язані інформувати

Україну про зміни в своєму праві. Все це може призводити до невідповідності національних норм нормам права ЄС та зниження ефективності реалізації положень права ЄС у внутрішньому правопорядку України.

У процесі приведення законодавства України до законодавства ЄС обов'язково слід враховувати, що акти інститутів ЄС діють у відповідному правовому середовищі Союзу. Адаптація практично приводить до перенесення певної частини актів зазначеного наддержавного об'єднання до правової системи іншої країни, яка функціонує за своїми унікальними закономірностями. Отож, вітчизняний законодавець не завжди може об'єктивно врахувати всі юридичні тонкощі відповідного компонента *acquis communautaire*, включаючи чітке розуміння юридичної термінології, що використовується в ньому, причини його прийняття та особливості реалізації. Як наслідок – можливою є ситуація, за якої може відбуватися ненавмисне перекручення змісту національних норм, що підлягають адаптації.

Завдання з адаптації законодавства України суттєво ускладнює також наявність досить розпливчастої норми ч. 2 ст. 51 УПС щодо «приблизної адекватності законів», яка повинна бути досягнута у процесі приведення законодавства України у відповідність із *acquis communautaire*. У цій ситуації незрозумілим залишається питання про ступінь ідентичності вітчизняного законодавства *acquis* ЄС, що є достатньою для приєднання. При цьому досить поширеним у юридичній доктрині є підхід, за яким обов'язковою умовою вступу вважається лише повна відповідність національного законодавства нормам права ЄС [153, с. 129]. По суті досягти такої стовідсоткової ідентичності на практиці неможливо, адже адаптація законодавства – це не механічне копіювання, воно здійснюється з урахуванням умов розвитку держави та її національної специфіки.

Висуваючи критерій спроможності прийняти *acquis communautaire*, ЄС керується тим, що відповідна держава має забезпечити, щоб її чинне та майбутнє законодавство відповідало праву ЄС настільки, наскільки це є максимально можливим [262, с. 106]. На практиці не було жодного випадку,

щоб на момент вступу, а тим більше подання заявки на вступ, держава-кандидат повністю відповідала вказаному критерію членства. Обов'язковими є лише вимоги політичного критерію, щодо яких Союз є досить категоричним. Інколи, як виняток, новій державі-члену надається додатковий час, протягом якого вона звільняється від обов'язку виконувати окремі вимоги *acquis communautaire*. Проте, як вказав Суд ЄС, мета таких винятків може полягати лише в полегшенні адаптації нової держави-члена до вимог чинного права ЄС [426]. На Гельсінкському саміті глав держав-членів ЄС 1999 р. щодо стратегії подальшого розширення Союз було вказано на доцільність застосування принципу «регати», що передбачав перекладення відповідальності на самих кандидатів за успіхи в реформах, які і визначали швидкість їх просування до ЄС [251, с. 329]. Однак досвід країн ЦСЄ переконливо довів, що пасивна позиція ЄС в цьому процесі у законодавстві є не перевагою, а перешкодою для подальшого приєднання.

Досить позитивним у цьому аспекті є закріплення у Законі України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» норми про необхідність проведення обов'язкової експертизи «кожного законопроекту, внесеного до Верховної Ради», що за предметом правового регулювання належать до сфер, правовідносини в яких регулюються правом ЄС, на предмет відповідності *acquis communautaire* (розділ IX). Крім того, відповідно до Регламенту Кабінету Міністрів України [404], проект постанови Кабінету Міністрів, а також проект розпорядження Кабінету Міністрів про схвалення концепції реалізації державної політики у відповідній сфері, концепції державної цільової програми та концепції закону, що за предметом правового регулювання належить до сфери, правовідносини в якій регулюються правом ЄС, підлягає опрацюванню з урахуванням *acquis communautaire* (ч. 1 § 35). На підтвердження виконання цієї вимоги відповідний головний розробник готує довідку, а Міністерство юстиції здійснює експертизу відповідності проекту акта *acquis communautaire* [600, с. 668]. Такий механізм діє від жовтня 2004 р., коли відповідні зміни було внесено до Тимчасового

регламенту Кабінету Міністрів України. У рамках цієї процедури у 2012 р. Міністерством юстиції було надано 686 експертних висновків щодо відповідності *acquis communautaire* проектів законів та інших нормативно-правових актів, серед яких 15 висновків, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів відповідають *acquis communautaire*; 620 висновків, згідно з якими проекти законів та інших нормативно-правових актів не суперечать *acquis communautaire*; 51 висновок, згідно з яким проекти законів та інших нормативно-правових актів не відповідають *acquis communautaire* [137].

Попри прогресивний характер норм Закону України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» наша країна досить обережно ставиться до механізму приведення власного законодавства у відповідність до норм права ЄС. Зокрема, передбачається, що нормативно-правові акти, які суперечать *acquis communautaire*, можуть прийматися лише за наявності достатнього обґрунтування необхідності прийняття такого акта і на чітко визначений у самому акті строк (абз. 3 ч. 3 розділу IX). Зрозуміло, що зловживання цим положенням може створити перешкоди у процесі інтеграції України до ЄС.

Аналізуючи положення національного законодавства щодо питань адаптації, можна звернути увагу на тенденцію до визначення адаптації через призму виключно законотворчих методів та способів. Так, за Законом України «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» адаптація законодавства визначена як «процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з *acquis communautaire*» (розділ II). «Державна політика України щодо адаптації законодавства ... спрямовується на забезпечення єдиних підходів до нормопроєктування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу під час нормопроєктування...» (розділ III). Таким чином, процес приведення законодавства України у відповідність до *acquis communautaire* обмежується лише законодавчою адаптацією. Водночас,

аналізуючи досвід адаптації національного законодавства європейських держав можна зробити висновок, що наслідком активного використання різних механізмів законодавчої адаптації є інтенсифікація правотлумачної діяльності національних судів щодо інтерпретації національного законодавства у дусі правових стандартів ЄС. Отже, одним з базових механізмів приведення національного законодавства у відповідність до права ЄС виступає тлумачення норм вітчизняного законодавства у дусі норм права ЄС не лише під час правотворчості, але й в процесі правозастосування. Адаптуючи законодавство України, необхідно забезпечити не лише його відповідність *acquis communautaire*, але й механізм його виконання, оскільки навіть досконалий нормативний акт на практиці досить важко реалізувати. Тому доцільно виділяти два аспекти адаптації законодавства: формальний, що передбачає приведення національного законодавства у відповідність до *acquis communautaire*, та практичний, що полягає у створенні умов, необхідних для застосування адаптованого законодавства. У зв'язку із цим слід погодитися з Н. В. Сюр, що адаптація законодавства до *acquis* ЄС — це послідовний процес наближення правової системи держави, включаючи законодавство, правотворчість, юридичну техніку, практику, правозастосування до правової системи ЄС відповідно до критеріїв, що висуваються Союзом до держав, які мають намір до нього приєднатися [479, с. 131]. Тому до процесу адаптації законодавства необхідно підходити більш широко, оскільки вона включає видову різноманітність процесів зміни системи права, ключовим компонентом яких є активний і планомірний вплив на національну систему права та її сегментів з метою забезпечення належної міри функціональної та (або) структурної подібності національного правопорядку до вибраного політичним шляхом модельного аналога і таким чином надання керованості процесу розвитку суспільства у прогнозованому напрямку [438, с. 377].

Підсумовуючи вищевикладене, варто зазначити, що сама лише адаптація законодавства не буде ефективною, якщо нехтувати іншими складовими інтеграційного процесу. Так, вона повинна відбуватися паралельно із

створенням відповідного політичного клімату у суспільстві та інших важливих умов, за яких європейський вибір України мав би підтримку з боку основних політичних сил та учасників ринкових відносин. У цілому підготовча стадія для країни, що бажає набути членство в ЄС, включає набагато більший комплекс завдань, аніж звичайна адаптація відповідних норм законодавства. Йдеться про формування в державі належної моделі, здатної забезпечити ефективне застосування адаптованого законодавства, зміцнити демократичні інститути, гарантуючи верховенство права, захист прав і свобод людини.

Висновки до розділу 4

Успішний розвиток інтеграційного процесу в Європі призвів до формування єдиного правового простору. Європейський правовий простір виступає середовищем для формування на його основі регіональної правової системи ЄС, яка складає його ядро, але до нього не зводиться. Правова система ЄС, під якою розуміють сформовану в результаті європейської інтеграції сукупність правових явищ, які завдяки їх взаємодії забезпечують регулювання суспільних відносин у межах ЄС, є відносно автономною як щодо національних правових систем, так і системи міжнародного права. Для правової системи ЄС характерний механізм детермінації, який існує у національних правових системах. Внутрішній взаємозв'язок і взаємообумовленість її елементів визначається не зовнішніми факторами, а потребами інтеграційного процесу, взаємообумовленістю її компонентів.

У процесі правової інтеграції в ЄС склалася унікальна система джерел права, яка поєднує неоднорідні за своєю природою джерела (елементи джерел як міжнародного, так і національного права), що є свідченням досягнення компромісу між наднаціональним і міжурядовим методами правового регулювання, а також в певній мірі відображає конвергенцію не лише сучасних правових систем, але і приватноправових та публічно-правових елементів правового регулювання суспільних відносин в умовах розвитку інтеграційних процесів. Праву ЄС притаманні відносна вичерпність переліку джерел, їх

ієрархічність, в наслідок чого це право є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Одночасно право ЄС постійно розвивається у відповідності до об'єктивних процесів зближення держав з метою вирішення спільних проблем і досягнення спільних цілей, що в кінцевому рахунку призводить до розширення сфери дії цього права.

Характерною рисою правового регулювання співробітництва держав у рамках ЄС, є наявність значної кількості правил поведінки як нормативного, так і ненормативного характеру, які склалися у процесі становлення і функціонування спільного ринку, зокрема щодо реалізації так званих чотирьох свобод – руху товарів, капіталів, послуг і робочої сили.

Формування європейського правового простору відбувається на основі правових стандартів ЄС завдяки проведенню Союзом цілеспрямованої політики правової «експансії», що полягає у підписанні різнопланових договорів з третіми країнами, які передбачають той чи інший ступінь адаптації їх національного законодавства до законодавства ЄС. Процес адаптації є проявом динамічного (на відміну від еволюційного) виміру права, способом реалізації ще однієї (на додаток до основної – регулюючої) функції права, а саме – його модернізуючої функції, що набуває особливої актуальності в умовах інтеграції. Адаптація характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС, вона відбувається як у межах ЄС (як правило здійснюється новими державами-членами), так і за межами Євросоюзу і цьому випадку стосується третіх держав у зв'язку із реалізацією ними зовнішньополітичного курсу на європейську інтеграцію. Обсяг законодавства третіх країн, що підлягає адаптації, залежить від визначених за взаємною згодою напрямів співпраці, рівня співробітництва сторін та особливостей правового статусу третьої держави (держава-партнер, держава-сусід, держава-заявник, держава-кандидат) на підставі відповідних міжнародних угод.

Положення угод, які стосуються адаптації законодавства асоційованих країн з правом ЄС, мають характер як «твердих», так і «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження. При визначенні

самих сфер, що потребують адаптації, враховується особливий характер відносин Союзу з конкретною країною, хоча певні сфери, зокрема захист права інтелектуальної власності, законодавство у галузі конкуренції, закріплені у всіх без винятку угодах про асоціацію. Адаптація законодавства держав-сусідів та країн-заявників має більш обмежений характер, оскільки стосується набагато меншої кількості актів Союзу та охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери співробітництва. При цьому треті держави з огляду на свої національні інтереси можуть висловити певні захисні застереження щодо неможливості сприйняття деяких із положень правопорядку ЄС. Тобто конкретний зміст *acquis communautaire* може відрізнятися залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва.

Адаптація і гармонізація законодавства, що здійснюється в рамках ЄС, відрізняються можливістю сторін впливати на правопорядок одна одної та удосконалювати комунітарний правопорядок. Так, у випадку адаптації законодавства третіх країн до норм права ЄС цей процес є одностороннім. Такі держави не здатні впливати на механізм нормоутворення в ЄС, створювати з державами-членами спільний правовий простір Союзу. Отже, відбувається лише їх залучення до вже існуючого правопорядку ЄС. Держави-кандидати під час інтегрування до ЄС не можуть висувати вимог до Союзу як умову свого вступу.

РОЗДІЛ 5

ЄС І УКРАЇНА: ОСОБЛИВОСТІ ВЗАЄМОВІДНОСИН У КОНТЕКСТІ ЄВРОПЕЙСЬКОЇ ІНТЕГРАЦІЇ

5.1 Членство в ЄС і порядок його набуття

Попри розмови про загрозу втрати державного суверенітету і національної ідентичності країни — сусіди Євросоюзу не втрачають надії долучитися до членства в цьому елітному клубі. За понад шестидесятирічну історію існування як всередині ЄС, так і поза його межами національні уряди переконалися, що доки вони контролюють процес прийняття найважливіших рішень у Союзі, немає реальної загрози втратити суверенітет. Натомість вигоди від членства в ЄС є очевидними. Намагання набутти членства в ЄС можна пояснити його іміджем як елітної міждержавної організації, яка виникла на основі реальних здобутків, але одночасно має й певну міфологічну складову [600, с. 467–458]. Щоправда, далеко не всі країни в Європі прагнуть набутти членства в ЄС. Чим більш економічно заможною є держава, тим менше стимулів у неї прагнути набутти такого членства. Тут цілком доречно провести своєрідну паралель між Євросоюзом 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) суттєві переваги. Г. С. Крабе зазначає, що як тільки провінції наздоганяють центр або коли це здається досяжним, імперія зживає себе [261, с. 76]. Аналогічний висновок стосовно ЄС не виглядає надуманим, оскільки всі держави, які вступали до ЄС протягом чотирьох розширень (за винятком Великобританії), і ті, які прагнуть набутти членства, керуються передусім зацікавленістю у можливості досягнення певних соціально-економічних і значно меншою мірою — військово-політичних благ. І навпаки, держави, що вважають себе в економічному плані самодостатніми, не

зацікавлені у набутті членства в ЄС. Так, Норвегія двічі відмовлялася від приєднання до ЄС після референдумів 1972 та 1994 років; заявки, що були подані Швейцарією і Ліхтенштейном, були відкладені після референдуму 1992 р. у Швейцарії. Фарерські острови, а також Гренландія, що має автономний статус у складі Данії, після референдуму 1985 р. не беруть участь у діяльності ЄС. Не повною мірою інтегровані до ЄС Аландські острови (фінська автономія) і заморська територія Великобританії — Гібралтар, а такі її залежні території, як Мен, Гернсі та Джерсі, взагалі не входять до складу ЄС.

Євросоюз прийнято розглядати як відкриту організацію, що відображено в його установчих договорах. Однак відкритий характер зовсім не означає, що ЄС не передбачає існування граничних меж свого розширення. Європейський Союз — це складно-організована система [550, с. 17–18], яка існує не автономно, а в тісній взаємодії з навколишнім середовищем [131, с. 18]. З цілісності Союзу як системи закономірно випливає існування кордонів [550, с. 18]. Аналіз законодавства ЄС, висловлювання його керівників і представників національних урядів дає підстави стверджувати, що Союз якщо і не визначив остаточні межі свого розширення, то принаймні усвідомлює їх існування.

Умови стосовно вступу до об'єднання існували завжди, однак до того моменту, як постало питання про прийняття країн ЦСЄ, вони змістовно були визначені інакше. Договори про ЄСВС (ст. 98), ЄЕС (ст. 237) і Євроатом (ст. 205) містили фактично дублюючі норми, в яких зазначалося, що будь-яка європейська держава може подати заяву про приєднання до установчих договорів. Це означає, що членами Союзу можуть бути виключно держави, а не міжнародні організації або інші утворення. Держава-кандидат направляє звернення до Ради, яка після вивчення позиції Вищого керівного органу приймає одноголосно рішення. Одноголосно Рада визначає і умови приєднання. Отже, єдиною умовою, яку на момент започаткування інтеграції було чітко закріплено, є приналежність країни-кандидата до Європи, а точніше — до європейської цивілізації. Саме на підставі невідповідності цій умові було відмовлено у вступі Марокко. Фактично, хоча інститути ЄС офіційно це й не

визнають, справжньою причиною ненадання Туреччині членства в ЄС також є її приналежність іншій, не європейській цивілізації.

Інші умови набуття членства, існування яких передбачали установчі договори, має право визначати Рада. Вони могли виявитися неоднаковими для різних країн-кандидатів. Відсутність чітко прописаних умов набуття членства дозволяє навіть одній державі-члену загальмувати процес вступу будь-якої, навіть європейської, держави до складу ЄС (так, Франція загальмувала процес вступу Великобританії більш ніж на 10 років).

Особливої уваги заслуговує поняття «будь-яка європейська держава», оскільки воно породжує питання щодо відповідності критеріям «європейськості» тієї чи іншої країни. Ця проблема має вагоме значення, оскільки пов'язана із визначенням гіпотетичних кінцевих територіальних меж Союзу, а також вирішенням питання, чи можуть вважатися європейськими держави, які мають у своєму складі лише певну частку європейської території. М. Фуше з цього приводу пише, що термін «Європа» поєднує елементи географічного, історичного і культурного характеру, які разом сприяють створенню європейської ідентичності. Відповідно, «Європа», про яку говорять сучасні європейські політики і інтелектуали, — це не якась «єдність», що завжди існувала, а скоріше «рух до єдності», що не так давно розпочався, і головною характеристикою якого є «паралельність траєкторій, яка не передбачає ідентичності форм, методів і результатів» [523, с. 25–38, 48, 112].

Відповідно до Статуту Ради Європи (ст. 4) її членом також може бути будь-яка європейська держава, що додержується принципів об'єднання. Таким чином, вимоги членства в ЄС і Ради Європи формально збігаються, проте, виходячи з аналізу членського складу обох організацій, виникає відчуття, що вони все ж по-різному розуміють поняття «європейська держава». Більш жорсткий підхід ЄС до питання надання членства можна пояснити тим, що Союз хоче бачити своїми членами не будь-яку державу, яка територіально належить до Європи в її географічному розумінні, а лише державу, що належить до європейської цивілізації, а отже, дотримується в повному обсязі

базових цінностей об'єднання. Разом з тим слід зазначити, що в державах — членах ЄС існують прибічники концепції розгляду Союзу як універсальної організації, яка є носієм і охоронцем європейських цінностей, але межі розширення якої можуть і повинні мати тактичний характер.

Підписання на початку 90-х років низки Європейських угод з постсоціалістичними країнами поставило перед Союзом завдання стосовно приведення установчих договорів у частині правової регламентації набуття членства в ЄС у відповідність до нових його якісних характеристик, а також до специфіки країн, які претендували на отримання членства в ньому. Стаття О Маастрихтського договору (ст. 49 в Амстердамській редакції договору) передбачила залучення до процесу прийняття рішення про прийом у члени ЄС Європарламенту, який приймає висновок абсолютною більшістю голосів, а також посилення на принципи свободи, демократії, поваги до прав людини і основоположних свобод, верховенства права (п. 1 ст. 6 ДЄС), що є спільними для всіх держав-членів і повага до яких є обов'язковою умовою набуття членства. При цьому обов'язкового характеру ці вимоги набули не лише для постсоціалістичних країн — Єврооюз очікує їх виконання від будь-якої країни-кандидата. Так, намагання Іспанії розпочати переговори про приєднання до ЄЕС свого часу зустріли протидію Франції через відсутність в Іспанії громадянського суспільства і порушення прав і свобод людини [183, с. 9–10]. Більше того, обов'язок дотримуватися вказаних принципів покладається не лише на країни-кандидати, але й на держави-члени, що має наочно довести справедливий і фундаментальний характер вимоги. Так, ДЄС (ст. 7) вперше передбачив можливість застосування санкцій стосовно держави-члена, яка неодноразово допускала порушення саме вказаних принципів. На відміну від міжнародних організацій в Євросоюзі, оскільки він носить наднаціональний характер, санкції мають доволі жорсткий характер — тимчасове призупинення прав за Договором, включаючи право брати участь у голосуванні представника відповідної країни в Раді. При цьому юридичні обов'язки, що передбачені Договором для держав-членів, продовжують діяти в повному обсязі.

Вказівка на повагу до принципів як умови набуття членства пов'язана передусім з тим, що починаючи з першого і по четверте розширення включно до складу Союзу вступали країни, які безумовно відрізнялися від шести держав — членів ЄЕС за рівнем соціально-економічного розвитку, проте спиралися в цілому на сталі демократичні традиції та інститути, ринкову економіку. Відповідно їх політичні, економічні, соціальні і правові системи хоча безумовно дещо відрізнялися, проте були засновані на подібних принципах. Запровадження в 1993 р. Копенгагенських критеріїв, що пред'являються до країн-кандидатів, було зумовлене тим, що до складу Союзу передбачалося прийняти держави, які тривалий час функціонували в умовах принципово іншої системи координат.

До кінця 80-х років на Заході існувала переконаність, що поділ Європи на Захід і Схід має лише політичний характер. Відповідно, якщо демонтувати фундаментальні опори «реального соціалізму», то країни ЦСЄ автоматично «повернуться» в лоно Європи. Однак вже перші роки функціонування цих країн після демократичних революцій показали, що ментальний бар'єр між народами Західної та Східної Європи має більш глибинний характер, а тому їх входження до ЄС може нагадувати за наслідками свого роду «вторгнення варварів» у Римську імперію. Тому без запровадження своєрідного «карантину», під час якого ці країни мають максимально адаптуватися до вимог і стандартів політичного і економічного життя ЄС, їх вступ до Євросоюзу неможливий.

Дискусії, які розгорілися на початку XXI ст. стосовно прийняття в ЄС Туреччини і визнання країн Південного Кавказу як таких, що відповідають поняттю «європейська держава», збіглися в часі із розробкою проекту Конституції для Європи, а згодом і Лісабонських угод. У ЄС виник привід у черговий раз здійснити спробу удосконалити нормативне визначення умов вступу до об'єднання. У результаті спочатку в Конституції для Європи змінюється викладення норми, що регулює умови вступу: «Союз відкритий для всіх європейських держав, які поважають його цінності і беруть на себе зобов'язання спільно проводити їх у життя» (п. 2 ст. I-1). Тобто Конституція

передбачала замінити вимогу щодо відповідності «принципам» на відповідність «цінностям», до яких було віднесено: повагу до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права меншин. Крім того, опосередковано фактично було вказано на ще ряд обов'язкових цінностей (плюралізм, відсутність дискримінації, терпимість, справедливість, солідарність і рівність чоловіків і жінок), які характеризують суспільство держав-членів, для яких вказані цінності є спільними (ст. I-2) [247, с. 99]. Такі характеристики доповнюють перелік цінностей Союзу, а, значить їх дотримання слід також вважати обов'язковою умовою набуття членства в ЄС.

Цінності Союзу — це нова правова категорія в змісті установчих договорів ЄС, яка покликана відобразити моральні начала сучасної європейської цивілізації, що існує в рамках Євросоюзу. Використання цього терміна покликане підкреслити, що європейське інтеграційне об'єднання і створюване на його основі право мають відповідати моралі [145, с. 70–71]. Слід зазначити, що зміст вказаних статей слід тлумачити в нерозривній єдності з положенням Преамбули Конституції, де сказано, що держави-члени створюють Союз, отримуючи натхнення від культурної, релігійної і гуманістичної спадщини Європи, на основі якої саме і сформувалися універсальні цінності [247, с. 93; 145, с. 166, 170–171]. З аналізу вказаних положень випливає, що фактично йдеться про формулювання такої вимоги членства в ЄС, як відповідність критеріям європейської цивілізації [694, с. 139–145, 173–175], неповторна специфіка якої саме і розкривається за допомогою вказаних цінностей. Ми погоджуємося з Ц. Тодоровим, на думку якого Євросоюз виник для того, аби захистити європейську ідентичність. Європейські цінності є «специфічними» не в сенсі «... кордонів їх реального або — що більш суттєво — потенційного застосування (яке — і це також невід'ємна риса європейської ідентичності — бачиться універсальним, загальнолюдським; характерною рисою європейських цінностей є те, що вони «мають сенс», лише якщо є всезагальними, і вважатимуться непереконливими, якщо їх неможливо застосувати до всього людства), а в їхньому походженні. Ці цінності є

«специфічно європейськими, тому що вони виникли, були сформульовані й удосконалені в тій частині планети, яку називають «власне Європою», і процеси їх формулювання й удосконалення невід’ємні від руху європейської історії: саме в них Європа поступово набула своїх рис і своє обличчя» [812, с. 87]. Хоча вважається, що експансія демократії набула глобального характеру, проте насправді вона відбулася переважно в країнах, які характеризуються відносно високим ступенем культурної гомогенності, або там, де культурні відмінності існують у такій формі, яка не породжує зайвого конфлікту [123]. При цьому захист європейської ідентичності має здійснюватися як від «недостатньо європейських» країн Європи, так і від інших народів, що не поділяють, а тим більше — ворожо ставляться до цієї системи цінностей.

Роль цінностей у процесі самоідентифікації Європи ще більше зросла у зв’язку із набуттям чинності Лісабонськими угодами, в яких відсутній географічний критерій для отримання членства в ЄС (вказівка на європейський характер держави). Це ще один доказ того, що політика розширення ЄС має на меті увібрати всі країни, що належать до європейської цивілізації, і поставити заслін перед країнами, які не відповідають цивілізаційному критерію.

Положення ст. 49 Амстердамського договору були конкретизовані у Копенгагенських критеріях, які адресуються країнам-кандидатам і містять вимоги з приводу їх вступу до ЄС. Критерії вимагають, аби країна-кандидат забезпечила: стабільність інститутів, що гарантують демократію, права людини, верховенство закону й захист меншин; функціонування ринкової економіки, а також здатність справлятися з тиском конкуренції та ринковими силами в рамках Союзу; прийняття загальних правил, стандартів та політики, що становлять основу законодавства ЄС, включаючи відданість цілям політичного, економічного та валютного союзу; існування юридичних і адміністративних структур, що сприяють прийняттю і впровадженню європейського права. Відповідати вказаним критеріям країна-кандидат повинна не на момент подачі заявки, а на момент вступу до ЄС. Це суттєве уточнення, оскільки для постсоціалістичних країн з моменту подачі заявки і до моменту вступу

проходить зазвичай від 7 до 14 років. Базовим традиційно визнається політичний критерій, що передбачає стабільність і ефективне функціонування демократичних інститутів. Виконання цієї групи вимог навіть за умови недостатньо задовільного виконання інших критеріїв може стати пропуском до набуття статусу «кандидата в члени ЄС» і початку переговорів про членство. Слід визнати, що процес визнання відповідності певної країни-кандидата Копенгагенським критеріям значною мірою має політизований характер, під час якого держави-члени і Союз у цілому можуть керуватися не тільки реальними здобутками країни-кандидата в процесі реформування суспільного життя, скільки політичною доцільністю або своїми національними інтересами.

Процедура подачі і розгляду заявки на вступ до ЄС регламентована. Заявка, що містить офіційне звернення країни-кандидата про прийняття в члени ЄС, подається главою уряду на ім'я голови Ради (міністра закордонних справ країни, що головує у ЄС). Після цього питання вноситься на розгляд Ради із загальних справ і зовнішніх зносин¹, яка розглядає її, після чого пропонує Комісії і Європарламенту висловити власну позицію. Комісія протягом року готує свою позицію, консультуючись з урядами держав-членів (вирішального значення набувають консультації з Францією і ФРН). Хоча прийнято вважати, що у сфері зовнішніх зносин повноваження Європарламенту незначні при розгляді саме цього питання він може заблокувати його, якщо висловить незгоду з поданою заявкою.

Ключову роль у процесі набуття членства відіграють держави-члени, які, користуючись правом вето, можуть заблокувати подальший рух на будь-якому етапі процедури, а також Комісія, яка не лише надає Раді свій висновок стосовно доцільності розпочати переговори щодо вступу з конкретною країною-кандидатом, але бере безпосередню участь у проведенні переговорів та консультаціях з державами-членами під час формування їхньої позиції. На основі позицій Комісії і Європарламенту Рада повторно розглядає заявку і

¹ Проміжок часу між подачею заявки і її розглядом Радою не регламентований і може тривати від одного до вісімнадцяти місяців. Сьогодні діє практика, згідно з якою «первинний» розгляд заявки відбувається протягом одного головування у Раді, тобто шести місяців.

приймає рішення, яке виноситься головуючою в ЄС країною на розгляд найближчого саміту Європейської ради і включається до висновку, який приймається на ньому. Таким чином, строк розгляду заявки може коливатися від півтора до трьох років.

До початку інтеграції країн ЦСЄ розширення ЄС обумовлювалося певним сполученням економічних, політичних та інших факторів. Однак завжди превалювали перші. Принципово інша ситуація склалася у зв'язку із вступом до Союзу постсоціалістичних країн, оскільки серед детермінуючих факторів переважали політичні, економічно розраховувати на вигреш від цього розширення ЄС в найближчій перспективі могли лише країни-кандидати [600, с. 483–484]. Невипадково колишній голова Комісії Р. Проді, коментуючи розширення ЄС у 2004 р., зазначив, що перед ним стояло завдання за десять років розширити Союз на п'ять держав, а він за чотири роки прийняв десять, оскільки для цього виникли можливості [548].

На підставі аналізу даних, наведених колишнім послом Польщі у Франції Лукашевські [782, с. 27], можна дійти висновку, що перші чотири етапи розширення передбачали надання членства країнам, які хоча і відставали за показниками соціально-економічного розвитку держав-членів ЄС, проте це відставання не було таким вражаючим, як у випадку з розширеннями за рахунок країн ЦСЄ. Відповідно прийняття країн-кандидатів, які суттєво відстають від середніх по ЄС показників економічного і соціального розвитку лягає важким тягарем на бюджет ЄС [190, с. 207]. Так, передостаннє розширення ЄС коштувало Союзу 40 мільярдів фунтів стерлінгів лише протягом 2002–2006 років. Хоча це становить усього 1 % від річного сукупного ВВП держав — членів ЄС, але для бюджету самого Союзу це майже 10 % бюджету 2002–2006 років. Така ціна розширення змушує держав-членів і передусім держав-донорів обережно ставитися до ідеї подальшого розширення, оскільки у середньостроковій перспективі воно може призвести до скорочення державного бюджету [3]. Однак збільшити бюджет ЄС можна лише шляхом розширення податкової бази Союзу і відповідного її звуження для держав-

членів, що неприйнятно для національних урядів. З позиції збереження державного суверенітету ці кроки важко виправдати, а тому можна передбачити, що процес розширення ЄС доходить до своєї критичної межі.

До стадій, через які мали пройти усі країни ЦСЄ в процесі їхнього прийняття до Євросоюзу, відносять: отримання привілейованого доступу до торгівлі з ЄС; підписання і реалізацію угод про асоціацію; початок переговорів про вступ; вирішення питань з адаптації законодавства; підписання договору про вступ; ратифікацію договору парламентами держав-членів і Європарламентом; нарешті — вступ до ЄС. Перехід від однієї стадії до іншої залежить від глибини і швидкості перетворень у суспільному житті.

Найбільш дієвим стимулом для країн-кандидатів у питанні здійснення реформ є пропозиція ЄС щодо вступу в організацію. Зазвичай керівництво Союзу не поспішає з цим кроком, пропонуючи національним урядам інші форми партнерства з ЄС, наприклад, підключення країни-кандидата до спільної політики ЄС у певній галузі (передусім єдиний ринок, співпраця у сфері юстиції і внутрішніх справ, енергетика тощо) без формального вступу до структур ЄС. Це дає ЄС формальні підстави вимагати інституційних, політичних і економічних змін. Разом з тим слід погодитися з думкою, що здатність ЄС мобілізувати внутрішні суб'єкти на виконання підписаних між ЄС і національним урядом угод є обмеженою, оскільки позиція останніх залежить від бажання, ресурсів і інтересів різного роду груп впливу, від суб'єктивної оцінки запропонованих Союзом благ, а також від існування згуртованих проєвропейськи налаштованих груп, здатних мобілізувати владу і суспільство [140, с. 35]. Євросоюз зазвичай досягає більшого успіху шляхом «адаптивного тиску» в тих країнах, де існує значна сумісність національної практики регулювання суспільного життя і правових стандартів, прийнятих у ЄС. У випадку якщо відмінність у підходах є значною, принцип кондиціональності не дає помітних результатів [778].

Угода про асоціацію — це перевірена практикою форма взаємовідносин ЄС з іншими країнами, що передбачена ст. 217 ДФЄС. В Україні серед

політичної еліти і частково серед науковців панує думка, що підписання такої угоди є не лише чітким сигналом ЄС про його готовність прийняти державу, з якою угоду підписано, але й надає їй певні права щодо участі в діяльності наднаціонального об'єднання [432, с. 157]. Однак такий висновок помилковий. В ЄС, як і в Європейській асоціації вільної торгівлі, асоціація як організаційно-правова форма взаємовідносин із третіми країнами реалізується особливим чином. Установчі документи вказаних організацій не передбачають інституту «асоційованого членства», натомість вони передбачають можливість укладення угод про асоціацію. Таким чином, ідеться про асоційоване партнерство, яке полягає в запровадженні співробітництва сторін у різних галузях [42, с. 110].

Вперше угоди такого роду Європейське економічне співтовариство підписало у 1963 р. з Грецією і Туреччиною та у 1963 і 1969 роках з колишніми колоніями Франції, Бельгії і Італії в Африці, басейні Карибського моря і в Тихому океані. Угоди з останніми країнами зазвичай іменуються конвенцією Яунде. Вони передбачали поширення торгових преференцій у відносинах між метрополією і колишніми колоніями на відносини всіх держав-членів ЄЕС з учасниками угод. Але вже у 1975 р., коли конвенцію Яунде була замінено на Конвенцію Ломе, поняття «асоціація» зникає з характеристики відносин із вказаними країнами.

Стосовно Угоди про асоціацію з Грецією і Туреччиною слід зазначити, що вони також не містили положень, пов'язаних із визначенням перспектив членства країн-учасниць угоди, оскільки на той час концепція розвитку інтеграції не передбачала розширення Співтовариств навіть за рахунок країн, які перебували на одному рівні соціально-економічного і політичного розвитку з державами-членами. Угоди були спрямовані на регулювання відносин щодо переходу до вільної торгівлі, створення митних союзів. Укладання зазначених угод можна було на той час інтерпретувати як вдалий крок у конкурентній боротьбі Європейського економічного співтовариства з Європейською асоціацією вільної торгівлі, створеною країнами, які не увійшли у ЄЕС.

Таким чином, можна зробити висновок, що у 60–70-ті роки угоди про асоціацію використовувалися Європейськими співтовариствами у відносинах з країнами, які суттєво поступалися їм за економічним розвитком, внаслідок чого сам зміст цих угод дозволяв констатувати не рівноправний характер відносин, а відносини типу «старший — молодший» партнер. Зазначимо, що така специфіка цих угод у процесі їх еволюції не зазнала суттєвих змін, Європейські угоди, які уклалися на початку ХХІ ст., несуть у собі все той же відбиток менторського ставлення ЄС до своїх партнерів по угодах. На користь такого висновку говорить той факт, що коли почалося розширення Європейських співтовариств, то з новими державами — кандидатами у члени ЄЕС/ЄС, починаючи з Великобританії, Ірландії, Данії і завершуючи Австрією, Швецією і Фінляндією, такого роду угоди не уклалися, оскільки характер відносин, передбачених цими угодами, був неприйнятний для них. Тоді як укладання угод про асоціацію з Кіпром і Мальтою (колишніми колоніями Великої Британії) цілком вписувалося у характер відносин між ними і ЄЕС [42, с. 14].

Слід зазначити, що угоди про асоціацію не містять такої обов'язкової ознаки нормативно-правового договору, як існування спеціального порядку розгляду спорів, пов'язаних з їх виконанням [175, с. 189]. О. Гріненко звертає увагу на ту обставину, що у випадку порушення з боку ЄС умов даного договору (відмова від надання членства навіть за умови виконання всіх вимог) інша сторона опиняється у дискримінаційному становищі, оскільки не існує юридично обов'язкових механізмів забезпечення виконання міжнародних зобов'язань ЄС. При цьому вона цілком доречно зазначає, що положення ст. 218 ДФЄС, яка передбачає обов'язковість як для інститутів ЄС, так і держав-членів виконання угод про асоціацію та інших угод з третіми країнами, абсолютно не змінює цю ситуацію [109, с. 84]. Так, Суд ЄС сформулював позицію, згідно з якою держави-члени не можуть виконувати зобов'язання за Договором поза межами інститутів організації [650, с. 22]. Крім того, безумовно слід зважати на теорію змішаних договорів ЄС, згідно з якою будь-яка участь держав-членів у реалізації міжнародних договорів, укладених ЄС у

межах його виключної компетенції, виключається [758; 759; 760]. У випадку з договорами про асоціацію право їх укладання належить саме Євросоюзу, а тому відповідальність за невиконання або неналежне виконання угод має нести Союз, але аж ніяк не держави-члени. Разом з тим слід брати до уваги, що держави-члени все ж таки реально залучені як до укладення цих угод через процедуру їхньої ратифікації, так і до прийняття рішення щодо оцінки ступеня їх виконання третьою стороною. Таким чином, слід погодитися, що треті держави хоча й можуть подати позов до Суду ЄС [737; 661; 643] про невиконання або неналежне виконання Союзом умов угоди про асоціацію, проте важко уявити ситуацію, коли Суд винесе рішення, яким зобов'яже інститути ЄС або держави-члени переглянути свою позицію і примусити їх прийняти рішення щодо надання членства в ЄС країні-кандидату. Як наслідок, важко погодитися з висновком О. Гріненко про те, що створені всі необхідні механізми правового забезпечення належного виконання асоційованих угод між ЄС та третіми державами щодо їх інтеграції до Співтовариства [109].

Оновлення правового регулювання питання асоціації відбувається у зв'язку із перенесенням інтеграції на політичну сферу. Якщо первісно партнерами ЄЕС по асоціації могли бути як держави, так і міжнародні організації, то відповідно до Маастрихтського договору з числа асоційованих партнерів Співтовариства були вилучені об'єднання держав, з якими відповідно до Римського договору також могли укладатись угоди про асоціацію.

Повернення до практики укладання угод про асоціацію відбулося напередодні розширення ЄС за рахунок країн ЦСЄ, а згодом і Балканських країн. При цьому ці угоди зазнали певних змін не лише у назві, але й у змісті (щоправда непропорційність зобов'язань, що брала на себе кожна сторона згідно з угодою, як характерна риса цих угод так і залишилася) [776, с. 396]. Так, традиційним, проте не обов'язковим, елементом угоди стають положення, в яких зазначалося «Маючи на увазі, що членство в співтоваристві є кінцевою метою Угорщини, і що чинна асоціація з точки зору сторін допоможе досягнути цієї мети», і що метою асоціації є «встановлення нових норм, практики і

політики як основи інтеграції Угорщини у співтовариство» [398]. Аналогічні положення містилися в угодах з Польщею, Румунією, Болгарією та іншими східноєвропейськими країнами. Разом з тим угоди про асоціацію з Хорватією і Македонією не містять вказівки на перспективу входження в ЄС, хоча в преамбулах вони названі потенційними кандидатами [455; 454], що вочевидь не рівноцінно вказаним положенням Угоди з Угорщиною.

Саме після відновлення практики укладення угод про асоціацію на початку 90-х років перед Європейським Союзом виникла проблема тлумачення поняття «асоціація», оскільки в країнах-партнерах багато хто хотів сприймати факт їх підписання як отримання асоційованого членства в ЄС. І. А. Березовська, проаналізувавши дослідження з цього питання, виділяє певні підходи до тлумачення змісту поняття «асоціація» [42, с. 13]: це одна з форм взаємодії міжнародної організації з третіми країнами у випадку, коли організація свідомо створює перешкоди прийому нових членів з огляду на значимість наслідків, які статус члена може мати для діяльності самої організації; це організаційно-правова форма, що використовується з метою встановлення постійного зв'язку з третьою державою, внаслідок якого створюються взаємні права та обов'язки, не маючи статусу члена і перебуваючи поза організацією, відповідна держава співпрацює з нею лише частково; поняття «асоціація» входить до більш широкої категорії «угоди про належність», що охоплює різні форми участі держави в діяльності міжнародної організації, які не передбачають набуття такою державою повноправного членства в останній.

Європейські правники спробували не лише дати тлумачення поняття «асоціація», але й здійснити класифікацію відповідних договорів [621; 689; 804, с. 5]. На думку К.-Д. Борхардт, асоціація в даному контексті не обмежується регулюванням торгівлі, оскільки передбачає тісне економічне співробітництво і різноманітну фінансову допомогу. Відповідно він розрізняв три типи асоціації (угод): а) угоди, що забезпечують підтримання зв'язків між окремими державами-членами ЄС і країнами, що не входять у Союз; б) угода

про підготовку до вступу до Союзу або утворення митного союзу; в) угоди про утворення Європейського економічного простору [56]. Численність підвидів вказаних угод, на думку П. Пескатора, обумовлена тим, що юридичний характер асоціації значно відрізняється залежно від того, чи має вона на меті лише організувати співробітництво між Співтовариством та асоційованим партнером, чи, крім цього, передбачає складніші економічні та юридичні зобов'язання [768, с. 146].

Схожий підхід до класифікації угод про асоціацію висловлює Д. Жеруоліс. Він також виділяє три види угод про асоціацію між ЄС та державами-партнерами, що відрізняються як за категорію країн, з якими вони підписуються, так і за їхнім змістом: Європейські угоди (угоди з колишніми країнами-кандидатами ЦСЄ) та угоди про стабілізацію та асоціацію із західно-балканськими країнами; Європейсько-середземноморські угоди; Угоди з країнами Латинської Америки (Чилі та Мексика). Головними спільними рисами цих угод, на думку Д. Жеруоліса, є: подібність їхніх складових, а саме — торгове, економічне та соціальне співробітництво, регуляторна конвергенція, політичний діалог та допомога з боку ЄС; правовою основою виступає ст. 310 ДЄС; рішення, які прийматимуться спільними інститутами, мають обов'язкову силу для обох сторін, а не передбачають добровільність виконання, як це має місце в Угоді про партнерство співробітництво між Україною і ЄС [126].

Разом з тим такого роду угоди мають і певні відмінності. Так, Європейські угоди та угоди про стабілізацію та асоціацію (для країн ЦСЄ) традиційно спираються на концепцію поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (зона вільної торгівлі та регуляторна конвергенція з *acquis* внутрішнього ринку). Вони базуються на обіцянці перспективи набуття членства в ЄС. У свою чергу Європейсько-середземноморські угоди спрямовані на сприяння торгівлі та економічним відносинам, поліпшення інвестиційного режиму, контроль за міграцією та підвищення рівня безпеки у відповідному регіоні, тоді як центральними елементами угод з країнами Латинської Америки є вільна торгівля, політичний та економічний діалог. Як Європейсько-

середземноморські угоди, так і угоди про асоціацію з країнами Латинської Америки ні в якому разі не передбачають членства в ЄС.

З наведених класифікацій випливає, що угоди, які уклалися на початку 1990-х років з деякими з колишніх республік СРСР, не належать до жодного з різновидів угод про асоціацію. Вони відрізняються від угод про асоціацію не лише за назвою «Угода про партнерство і співробітництво між...», але передусім за змістом, в якому відсутні положення про створення зони вільної торгівлі, а лише передбачається можливість переговорного процесу з цього питання після виконання ряду умов; не піднімається питання про членство в ЄС; відсутні навіть положення, що включені в угоди з країнами південно-середземноморського регіону, які дозволяють їх учасникам вступати у митні союзи і створювати зони вільної торгівлі, «якщо це не суперечить чинній угоді». Пояснення цього факту криється у тому, що угоди «Про партнерство і співробітництво.....» за рівнем суттєво поступаються навіть угодам про асоціацію з країнами Латинської Америки та Південного Середземномор'я.

Проведений аналіз свідчить про те, що сьогодні в політиці ЄС простежується тенденція до чіткої диференціації партнерів на декілька категорій. Як наслідок, у загальному вигляді зовнішні зв'язки Євросоюзу утворюють певну ієрархічну систему: непреференційовані торговельні угоди (наприклад, угоди про торгівлю і співробітництво або партнерство і співробітництво); угоди про асоціацію, які передбачають автономні преференції (наприклад, Ломейські угоди з країнами Африки і Латинської Америки, що розвиваються); угоди про вільну торгівлю або митний союз (наприклад, договори з Ізраїлем і Туреччиною); Угода про Європейський економічний простір [152]; угоди, які передбачають повну інтеграцію (Європейські угоди, угоди про асоціацію і стабілізацію).

Дослідження проблеми правового регулювання прийому держав до складу Європейського Союзу дозволяє зробити ряд висновків.

По-перше, Європейський Союз — це відкрите регіональне міждержавне об'єднання. На відміну від Ради Європи і ОБСЄ Союз дотримується жорсткого

підходу в питанні надання членства. Фактично, Союз хоче бачити своїми членами не будь-яку державу, яка територіально відноситься до Європи, а лише державу, що належить до європейської цивілізації, а отже, дотримується в повному обсязі базових цінностей об'єднання.

По-друге, підготовка до вступу в ЄС — це тривалий процес, який має неоднаковий характер для різних країн. У цілому він обумовлюється комплексом об'єктивних факторів (ступенем відповідності стандартам ЄС політичних, правових, економічних і соціальних систем країн-кандидатів — Копенгагенські критерії), до яких можуть додаватися інколи суб'єктивні чинники (політична доцільність), які здатні як прискорювати процес інтеграції, як це було з країнами Балтії, так і суттєво гальмувати його, як це мало місце в минулому з Великою Британією, а нині — з Туреччиною.

По-третє, відносини між країнами-кандидатами і ЄС з приводу набуття членства мають договірний характер. На різних етапах передвступного і вступного процесів ці відносини регулюються нормативно-правовими договорами, які можуть відрізнятися як за назвою, так і за змістом. Хоча як і будь-який договір вказані угоди передбачають наявність взаємних прав і обов'язків сторін, а також процедуру розв'язання конфліктів між ними, слід визнати, що фактично має місце певна нерівноправність сторін, яка полягає передусім у тому, що рішення про надання членства в ЄС завжди має політичний характер, який обумовлюється не стільки реальним досягненням країни-кандидата в процесі адаптації національного законодавства до законодавства ЄС, скільки позицією інститутів Союзу, а також держав-членів, які здатні на будь-якому етапі заблокувати подальший рух у рамках вступного процесу, а також ухвалення остаточного рішення про прийом у члени ЄС.

По-четверте, вступ до Євросоюзу передбачає здійснення широкого комплексу політичних, правових, економічних і соціальних реформ відповідно до стандартів ЄС і під його жорстким контролем, як неодмінної передумови визнання його інститутами готовності і права країни претендувати на статус країни-кандидата. Необхідність неухильного і послідовного дотримання

критеріїв і умов входження до складу Союзу покладає на країну-кандидата обов'язок забезпечити сприйняття і реалізацію здобутків ЄС, що закріплені в європейському праві. Підготовка до вступу має суттєвий вплив на характер взаємовідносин не лише між Союзом і країнами-кандидатами, але й між останніми і третіми країнами. Такий вплив проявляється не лише в економічній сфері, але й в неписаному обов'язку солідаризуватися у принципових питаннях міжнародної політики із зовнішньополітичним курсом Європейського Союзу.

По-п'яте, важливе місце в процесі інтеграції держав до складу об'єднаної Європи посідає інститут асоціації. Ця організаційно-правова форма співпраці Євросоюзу з країнами-кандидатами суттєво відрізняється від інституту асоційованого членства, традиційно використовуваного міжнародними організаціями. Правова природа асоціації ЄС з третіми країнами має договірний характер і покликана допомогти асоційованим країнам підготуватися до виконання зобов'язань, пов'язаних із членством у ЄС. Її відмінність від асоційованого членства в міжнародних організаціях полягає в тому, що країни — кандидати у члени ЄС не є учасниками установчих договорів Союзу. Підписання договору про асоціацію є етапом у процесі вступу до складу ЄС, однак воно не гарантує отримання членства, принаймні його швидкого отримання. Більш важливим є формальне визнання третьої країни інститутами ЄС кандидатом на вступ та подання цією країною офіційної заявки на вступ.

5.2 Європейський Союз і держави-члени: принципи взаємовідносин

Європейський Союз потребує виважених кроків наднаціонального і національного рівнів влади, аби забезпечити стабільність і ефективність функціонування створюваного об'єднання. Під час її конструювання в ній велике значення надається загальним принципам організації й функціонування (далі — принципи функціонування), які визначають специфіку відносин між національними урядами й інститутами Союзу. Це пов'язано з тим, що вказані принципи спрямовані на закріплення й охорону, з одного боку, засад

створюваного об'єднання, забезпечення його стабільної й ефективної діяльності, а з другого — суверенного статусу держав-членів.

Загальні принципи функціонування ЄС виникають не на порожньому місці: очевидно, що засновники й очільники Союзу під час їх формулювання спиралися на системи принципів, що діють у міжнародному праві і в федеративній державі, пристосовуючи їх до своїх внутрішньо-організаційних потреб і вимог. Принципи функціонування ЄС тісно переплетені між собою і у своїй сукупності утворюють цілісну систему, для якої властиві такі риси, як імперативність, ціннісна ієрархія і змістовна супідрядність, внаслідок чого їх дотримання є обов'язком як для національних урядів, так й інститутів і органів Союзу. Слід зазначити, що не всі принципи, що входять до цієї системи, прямо вказані в установчих договорах, інших актах Союзу або рішеннях Суду ЄС — деякі з них логічно виводяться із цілей і завдань Євросоюзу і його взаємовідносин з державами-членами шляхом системного тлумачення положень відповідних нормативно-правових актів Союзу і рішень його Суду.

Важко переоцінити роль і значення принципів права ЄС взагалі і принципів функціонування, зокрема, як у правотворчій діяльності, так і у правозастосуванні. Зважаючи на роль Суду ЄС у поглибленні інтеграції, можна стверджувати, що принципи функціонування інколи здатні набувати набагато більшого значення, аніж деякі інші джерела права. Фактично, принципи поряд з установчими договорами виступають як найбільш динамічні джерела права Союзу. На користь такого висновку свідчить той факт, що принципи часто дають змогу належним чином обґрунтувати легітимність певної позиції навіть за умови відсутності прямих підстав для цього в нормах комунітарного права. Слід зазначити, що ефективність їх застосування напряду залежить від усвідомлення логіки та динаміки процесів інтеграції, специфіки політичного процесу, під час якого приймається те чи інше рішення, знання права ЄС, а також здатності доктринально обґрунтувати ту чи іншу правову позицію.

Якщо система принципів міжнародного права виступає як певний «незмінний» стандарт поведінки держав-членів, то принципи міждержавних

об'єднань, у тому числі й Євросоюзу, це стандарт внутрішній і варіабельний, гнучкість і мінливість якого неодноразово підтверджувала судова практика ЄС. Система принципів функціонування ЄС перебуває у процесі свого формування, а тому перелік принципів, їх найменування і форми закріплення ще не набули усталеного характеру, внаслідок чого серед дослідників немає єдності в поглядах з приводу їх структури. Так, якщо Е. А. Павельєва вважає, що не існує чіткої системи принципів, як відсутня і їх ієрархія [366, с. 81], то, на думку С. Ю. Кашкіна, на сучасному етапі інтеграції дана система включає три групи принципів: це викладені у розділі I ДЄС принципи стосовно взаємовідносин Союзу з державами-членами, а також з державами-сусідами, визначення його компетенції і реалізації основних прав громадян ЄС; це «демократичні принципи» функціонування ЄС (розділ II ДЄС); це досить різнопланові принципи, яких Союз зобов'язаний дотримуватись при здійсненні різних напрямів своєї діяльності. Крім вказаних груп принципів в ЄС на рівні законодавства і судової практики діють й інші принципи, які стосуються окремих інститутів і органів Союзу, а також становлення його правової системи [145, с. 73–75]. У науковій літературі можна зустріти й інші підходи до класифікації принципів функціонування ЄС [26, с. 15]. Вважаємо, що процес формування принципів, їх структурування на сучасному етапі не завершився, про що свідчить відсутність загальновизнаного переліку принципів, а тому передчасно намагатися дати остаточну їх класифікацію. Разом з тим можна виділити ті принципи функціонування ЄС (лояльної співпраці, наділення компетенцією, законності, субсидіарності та пропорційності), з приводу існування і змісту яких серед дослідників фактично існує згода.

Принцип лояльної співпраці справедливо відносять до фундаментальних принципів Союзу: він має наскрізну дію на всі сфери, пов'язані з реалізацією внутрішніх функцій держави, і сприяє налагодженню внутрішньо-комунітарних взаємовідносин в ЄС [600, с. 502–503]. Поява даного принципу пояснюється тим, що в процесі інтеграції саме національні уряди відіграють вирішальну роль як на етапі прийняття рішень, так і їх впровадження в життя. Єврокомісія

не має підпорядкованої їй системи органів на території держав-членів, які б забезпечили виконання прийнятих інститутами ЄС рішень. Отже, успіх реалізації спільної політики залежить від лояльності національних урядів до рішень наднаціонального рівня влади, а також від співпраці держав та ефективності діяльності їх адміністративних систем. Саме тому можна стверджувати, що принцип лояльної співпраці є обов'язковим, тобто обов'язку національних органів влади належним чином співпрацювати з інститутами і органами ЄС відповідає їх право вимагати стосовно себе такого ж ставлення.

Означений принцип за змістом досить близький до міжнародно-правового принципу співпраці держав, а також принципу *pacta sunt servanda* [128, с. 9–10], однак не збігається з ними за змістом. На відміну від принципу співпраці держав, який адресований всім без винятку державам–членам ООН, принцип лояльної співпраці адресований завжди чітко визначеному колу учасників. Крім того, слід зважати на той факт, що специфікою європейської інтеграції є широта і багатоманітність форм і сфер співпраці, що впливає на принцип лояльної співпраці, розширюючи його зміст, який внаслідок цього потребує конкретизації.

Вважається, що вперше принцип лояльної співпраці (при цьому сам термін «лояльна співпраця» не вживався) було закріплено у ст. 10 (колишня 5) ДЄСПв, згідно з якою держави-члени повинні були вживати всіх необхідних заходів загального або спеціального характеру заради виконання зобов'язань, що випливають з Договору або інших актів інститутів об'єднання. Зазначалося, що всі держави-члени мають сприяти виконанню завдань ЄЕС і утримуватись від будь-яких заходів, що здатні поставити під загрозу досягнення цілей Договору [149, с. 558]. Аналіз даної статті засвідчує, що акцент робився на відданості держав-членів прийнятим на себе зобов'язанням, вірності цілям і завданням інтеграційного процесу. Відповідно держави-члени не вправі ухилитися від виконання покладених на них обов'язків посилаючись на те, що хтось з інших учасників не виконав свої обов'язки. Тобто серцевину принципу становив фундаментальний принцип міжнародного права *pacta sunt servanda*.

М. Ю. Баришников вважає, що принцип лояльної співпраці викладений в установчих договорах у дещо пасивній формі, оскільки спрямований передусім не на активні дії держав-членів, а на їх відмову від будь-яких форм дискримінації у відносинах одна з одною [26, с. 20, 36]. Проте даний висновок, на нашу думку, не відображає реального стану речей. Загальновідомо, що лише 6 з 28 членів ЄС є державами-донорами, а тому без цілеспрямованих дій цих країн було б неможливо досягнути цілей політики економічної, соціальної та територіальної згуртованості (розділ XVIII ДФЄС).

Конкретизацію змісту принципу лояльної співпраці здійснено в процесі розробки Конституції для Європи (ст. I-5). Так, було визначено, що лояльність Союзу стосовно держав-членів проявляється у дотриманні їх рівності перед установчими договорами, а також у співпраці інститутів ЄС з національними урядами з максимальним урахуванням їхніх інтересів [642], у повазі національної індивідуальності та основних функцій держав. Крім того, даний принцип передбачає дотримання взаємної поваги й сприяння державами-членами і Союзом у виконанні завдань, що впливають з Конституції [247, с. 100–101]. Лояльність з боку держав-членів має дещо інший характер: національні уряди повинні чітко забезпечувати виконання на своїй території приписів права ЄС, оскільки з цієї вимоги виводиться принцип верховенства права ЄС. Такий обов'язок за державами-членами визнав Суд ЄС, який зазначив, що кожний національний суд у випадку його юрисдикції має застосовувати право ЄС в його цілісності, уникаючи затримки виконання актів або застосування їх вибірково чи диференційовано [26, с. 117]. До інших вимог принципу слід віднести такі обов'язки держав-членів: сприяти Євросоюзу в реалізації поставлених перед ним завдань [668]; утримуватися від дій, що перешкоджають реалізації цілей і завдань Союзу [658]; співпрацювати між собою з приводу вказаних цілей [662].

Відповідно до ст. 5 ДФЄС держави-члени мають координувати свою економічну політику та політику зайнятості, що надає Союзу право здійснювати координацію зазначеної політики шляхом розробки їх орієнтирів.

Союз може висувати ініціативи з метою забезпечення координації соціальної політики, яка в основних аспектах свого змісту залишається прерогативою національних урядів. У процесі такої координації, зазначає В. І. Сало, держави-члени і Союз також зобов'язані дотримуватися принципу лояльної співпраці. Зокрема, національні уряди надають інститутам ЄС інформацію та проводять консультації, які в окремих випадках виступають попередньою фазою відносно реалізації більш широких зобов'язань щодо узгодження дій і співпраці. При цьому необхідно розрізняти за змістом процес консультування та надання інформації і процес узгодження та співробітництва. Так, якщо перший процес обмежується повідомленням, консультуванням, обговореннями тощо, то проведення узгодження і співробітництва потребує взаємодії всіх національних урядів і інститутів Союзу, які залучені до цього процесу. Якщо узгодження передбачає взаємну координацію заради досягнення взаємно прийнятного рішення з дотримання інтересів усіх учасників, то співробітництво спрямоване на взаємодію і взаємну підтримку, співучасть під час реалізації спільних намірів. Необхідність узгодження і співпраці виникає в тих випадках, коли дії однієї сторони можуть мати негативні наслідки для інших держав або інтеграційного процесу в цілому [436, с. 106–107].

Якщо у попередніх установчих договорах акцент робився на прояві принципу переважно в економічній сфері (він подавався як принцип господарської взаємодії), то у Конституції його дія поширювалася на всі сфери і цілі, що визначені нею. Так, Конституція передбачала, що у сфері спільної компетенції ЄС може проводити заходи і спільну політику в галузі наукових досліджень, технологічного розвитку і космосу, а також у сферах співпраці на підтримку розвитку і гуманітарної допомоги, якщо здійснення даної компетенції не перешкоджатиме державам-членам здійснювати свою власну компетенцію (пункти 3, 4 ст. I-14) [247, с. 106].

Хоча ЄС — це добровільно створена організація, було б неправильно робити висновок про те, що колективно вироблені рішення будуть легко і беззастережно виконуватися державами-членами. На справедливості цієї тези

вказують приклади нелояльної поведінки уряду Франції, який неодноразово гальмував інтеграцію у тих випадках, коли її напрямок не збігався з баченням французького керівництва перспектив розширення і поглиблення інтеграції. Проблема полягає не лише в позиції Франції. Справа в тому, що стрімке розширення Союзу приводить до втрати політичної і соціально-економічної однорідності його членів. Як наслідок Комісія в рамках положень ст. 258 ДФЄС неодноразово була вимушена вдаватися до винесення мотивованого висновку про необхідність дотримання державами-членами взятих на себе договірних зобов'язань. У тих випадках, коли держави-члени не усувають вимоги такого висновку, Комісія вправі звернутися до Суду ЄС. За статистикою лише з 1953 по 1998 р. Суд ЄС розглянув 1446 позовів про невиконання зобов'язань, що засвідчує актуальність дотримання вимог даного принципу [149, с. 165].

Таким чином принцип лояльної співпраці має цементуючий характер, оскільки покликаний забезпечити таке корегування поведінки національного і наднаціонального рівнів влади, який забезпечить досягнення спільного блага, сприятиме попередженню конфліктів та їх розв'язанню у випадку їх виникнення, створить передумови для зміцнення європейської єдності.

Принцип наділення компетенцією. Вказаний принцип був запозичений із систем принципів організації державної влади у федеративній державі [354; 363] та принципів міжнародного права і адаптований відповідно до вимог ЄС. На відміну від федерації, де загальнодержавні і регіональні органи влади, а також органи місцевого самоврядування між собою тісно взаємопов'язані, оскільки спираються на єдине джерело влади — народ, в Євросоюзі існує інша ситуація: його інститути отримують владу не від народу, а від урядів держав-членів.

Джерелом влади, як відомо, є народ, який не може наділити верховною, суверенною владою одночасно державний, наднаціональний та регіональний рівні публічної влади, що розташовані на різних щаблях ієрархії. Отже, вказані рівні влади закономірно будуть відрізнятися між собою за рівнем легітимності. З часів утвердження концепції національної держави всією повнотою влади

наділяється держава в особі вищих органів влади, яка відповідно несе перед народом відповідальність за її належне здійснення. В цей період утверджується феномен легітимності державної влади, який передбачає: усвідомлення державною владою свого права на владу, наявність реальної можливості і здатності здійснювати цю владу; сприйняття цієї влади підвладним суб'єктом (населенням) як такої, що краще за інші рівні влади здатна забезпечувати права і законні інтереси, а також вправі визначати для кожного індивіда відповідну модель поведінки шляхом надання прав і закріплення юридичних обов'язків [6]. Безумовно, отриману владу держава може реалізовувати самостійно, але може передати право реалізації окремих повноважень іншим суб'єктам публічної, що розташовані на нижчому рівні ієрархії (обговорення можливості передачі на вищий стосовно держави рівень влади не мало сенсу доти, доки такий рівень не з'явився в особі ЄС), наприклад, суб'єкта федерації у федеративній державі або на регіональний рівень в унітарній державі. При цьому сама влада залишається за державою, яку народ уповноважив її здійснювати. Слід зазначити, що в умовах, коли суспільною правосвідомістю була сприйнята ідея можливості, доцільності і правомірності факту передачі права реалізації окремих повноважень держави іншому рівню публічної влади як така, стало неможливим відстоювати позицію, згідно з якою здійснення такої передачі дозволяється на нижчий рівень влади і не допускається на вищий. Визнання можливості наділення владними повноваженнями публічної влади, що має наднаціональний характер, обумовило потребу в уточненні вимог щодо умов такого делегування, оскільки формально цей рівень іменується як наддержавний, тобто такий, що ієрархічно розташований вище за державу. Невипадково, що вже в назві принципу наділення компетенцією зроблено акцент на тому, що формальне розміщення наднаціонального рівня влади над державою не породжує стан фактичного верховенства над нею, оскільки компетенція Союзу має похідний характер: вона отримана від урядів держав-членів і відповідно ЄС не може виходити за ті межі, які визначені для нього у договорі, яким передбачене таке делегування. Крім того, слід враховувати, що

залишкова компетенція, яка не закріплена за Союзом договорами, залишається за державами-членами і здійснюється національними урядами самостійно.

Для успішної реалізації вказаного принципу важливо, щоб його формулювання виключало неоднозначність тлумачення. Порядок здійснення принципу регулюється установчими договорами Союзу і, як правило, конституціями держав-членів. Принцип наділення компетенцією, який вперше було закріплено у ст. 5 ДЄСПв, після укладення Лісабонських договорів досить у жорсткій формі викладено в ст. 5 ДЄС: «Принцип наділення компетенцією регулює межі компетенції Союзу» (п. 1); «Згідно з принципом наділення компетенцією Союз діє лише в межах компетенції, яку надали йому в Договорах держави-члени для досягнення цілей, передбачених цими Договорами. Будь-яка компетенція, що не надана Союзу, залишається в держав-членів» (п. 2) [145, с. 173]. Уточнення змісту принципу відбувається в ст. 2 ДФЄС, де зазначено, що коли Договори надають Союзу виключну компетенцію в певній сфері, то лише Союз може здійснювати законодавчу діяльність и приймати юридично обов'язкові акти; відповідно держави-члени не можуть самі здійснювати подібні дії, за винятком випадків, коли вони уповноважені на це Союзом, або з метою перетворення в життя актів ЄС [145, с. 213–214]. Тобто запроваджується заборона національним урядам втручатися в здійснення компетенції, якою вони наділили Союз. Аналіз цих статей дозволяє зробити висновок, що вказаний принцип тісно пов'язаний з інститутом розмежування предметів ведення і повноважень між ЄС і державами-членами. Суб'єктами наділення компетенцією виступають національні уряди, а суб'єктами реалізації — інститути і органи Європейського Союзу.

Делегування державою владних повноважень на рівень ЄС породжує питання стосовно наявності системи вимог до якості їх здійснення, строків і форми звітності інститутів і органів ЄС щодо виконання цих повноважень, відповідальності за невиконання або неналежне їх виконання, а також вирішення питання про джерела фінансування делегованих повноважень. Остання вимога набуває особливого значення, оскільки делегування владних

повноважень має сенс і може дати позитивний ефект лише за умови передачі суб'єкту, якому вони делегуються, необхідних для їх здійснення матеріальних і фінансових ресурсів. Виходячи з цього недопустимою є ситуація, коли відповідальність за вирішення певного завдання покладається на наднаціональний рівень влади, тоді як ресурси для його вирішення розподіляються національними урядами у довільному порядку. Разом з тим проблема наділення Євросоюзу власними джерелами фінансування належить до найбільш складних, оскільки пов'язана із проблемою визнання суверенітету за національним чи наднаціональним рівнями влади.

Ще однією проблемою є те, що, окрім передачі Союзу компетенції і фінансових коштів для її здійснення, необхідно також здійснити відповідні реформи державного апарату країн-учасниць й інституційного механізму ЄС. Криза зони євро значною мірою обумовлена тим, що національні уряди перебільшили свою здатність до самоконтролю у фінансовій сфері, внаслідок чого відмовилися створити повноцінне загальноєвропейське міністерство фінансів і розширити функції ЄЦБ. Очевидно, що неможливо забезпечити надійність і стабільність валютної системи ЄС, коли відсутня єдина бюджетна політика. У цих умовах неможливо здійснити повноцінний контроль за витратами фінансових коштів державами-членами. Разом з тим очевидно, що ідея створення загальноєвропейського мінфіну зустрінє опір більшості інших членів Союзу, які занепокоєні обов'язком дотримуватися жорсткої бюджетної дисципліни, що призведе до скорочення витрат передусім у соціальній сфері, оскільки це негативно позначиться на популярності правлячих партій.

Важливою складовою принципу наділення компетенцією є вимоги стосовно порядку припинення виконання переданих повноважень. За загальним правилом передача інститутам Союзу права реалізовувати те чи інше повноваження держави має безстроковий характер, оскільки є результатом усвідомлення державами-членами переваг здійснення даного повноваження саме на рівні ЄС. Зрозуміло, що така перевага повинна мати довгостроковий характер, в іншому випадку, зважаючи на складність процедури внесення змін

до установчих договорів, вона позбавлена сенсу. Процедура повернення повноваження до сфери відання держав-членів в установчих договорах не прописана, що не означає неможливість її здійснення. Слід виходити з того, що наділення інститутів ЄС компетенцією не означає її остаточної втрати для себе державами-членами. Наділення компетенцією, а фактично йдеться про делегування права її реалізації, має тимчасовий характер, а отже, держави-члени завжди можуть повернути собі право її реалізації шляхом внесення змін в установчі договори. На це вказують дискусії з приводу пошуку шляхів збереження зони євро. Як один з можливих варіантів розглядався вихід деяких держав-членів із цієї зони. Втілення цього плану означало б повернення Союзом Греції права реалізації компетенції у сфері фінансової діяльності.

Питання повернення права здійснення окремих державних повноважень інститутами ЄС повинно бути пов'язане з питанням здійснення державами-членами контролю за їх належним виконанням. Щоправда, в установчих договорах не розроблені правові підстави і процедур їх застосування, які б врегулювали питання повернення права реалізації певних повноважень від наднаціонального до національного рівня влади.

Принцип законності. Європейський Союз — це утворення, що використовує елементи федеративної моделі організації влади. Відповідно однією з ознак ЄС є дворівнева система органів влади, що представлена наднаціональними і національними органами влади. Між цими рівнями влади повинен існувати взаємозв'язок, що забезпечує цілісність і функціональність Союзу. Для того щоб забезпечити демократичний характер влади необхідно, аби організація інститутів влади ЄС відповідала основам конституційного ладу і загальним принципам організації влади держав-членів, а не навпаки, як це прийнято у федеративних державах. У процесі реалізації цієї вимоги важлива роль відведена законності, сутність якої полягає в підтриманні динамізму правопорядку ЄС в результаті узгодженої діяльності наднаціонального, національного і регіонального рівнів влади.

Законність відіграє важливу роль в організації будь-якого різновиду публічної влади. «Конституційна» законність в ЄС є одним з основоположних принципів здійснення управління, один з дієвих засобів зміцнення й розвитку наднаціональної влади і в той же час важливою гарантією збереження суверенітету держав-членів. За зразком держави Союз за допомогою правових засобів здійснює нормативне закріплення основ організації і функціонування наднаціональної влади, визначає її компетенцію, запроваджує механізми контролю за належним виконанням отриманих від держав-членів повноважень і розв'язання суперечок між різними рівнями влади. У результаті правове регулювання охоплює ключові сфери організації і діяльності інститутів союзної влади, що значною мірою обумовлює ефективність їх функціонування.

Хоча принцип законності прямо не закріплено в установчих договорах, це, однак, не заважає його виведенню шляхом логічного тлумачення відповідних норм договорів [436, с. 86]. Так, у п. 6 ст. 3 ДЄС зазначається, що Союз має досягати своїх цілей лише належними засобами і в межах компетенції, наданої йому в договорах [145, с. 172]. Принцип законності має відносно самостійні ознаки і специфічний зміст: засновується на принципі верховенства первинного права ЄС над національним правом держав-членів, включаючи конституційне право, внаслідок чого національне право має відповідати його приписам; реалізується на наднаціональному, національному і регіональному рівнях у правотворчій і правозастосовній діяльності, що заснована на нормах права ЄС. У процесі забезпечення «конституційної» законності беруть участь як наднаціональні, так і національні органи влади.

Установчі договори ЄС мають найвищу юридичну силу, пряму дію на всій території Союзу. В Євросоюзі завдяки реалізації вимоги, згідно з якою нормативні акти ЄС, а також конституції, закони й інші нормативно-правові акти держав-членів не повинні суперечити установчим договорам ЄС, запроваджуються вихідні вимоги режиму конституційної законності. Даний режим в Союзі має свої особливості. Так, у законодавстві ЄС чітко простежується жорстка ієрархія нормативно-правових актів. Вершиною

нормативної піраміди є установчі договори. Крім того, як у праві ЄС (включаючи рішення Суду ЄС), так і в національному праві держав-членів закріплена вимога стосовно забезпечення примату права ЄС над національним правом у частині, визначеній установчими договорами [92, с. 241–246]. Крім того принцип законності передбачає послідовну і чітку реалізацію вимоги стосовно безумовного дотримання установчих договорів і нормативно-правових актів ЄС як інститутами і органами Союзу, так і усіма органами державної влади, органами місцевого самоврядування, їх посадовими особами, юридичними і фізичними особами держав-членів. Дотримання вимог законності в правореалізаційній діяльності забезпечує сталий правопорядок в масштабах ЄС. Фактично законність виступає своєрідним правовим засобом у руках союзної влади для запровадження і підтримання правопорядку.

Найбільш дієвою гарантією забезпечення законності в Євросоюзі є запровадження юридичної відповідальності держав-членів, їх громадян і юридичних осіб за порушення норм права ЄС. Якщо індивід або юридична особа порушують норми права ЄС, то обов'язок по застосуванню до них юридичної відповідальності покладається на уповноважені органи держави-члена, громадянином якої він є (де юридична особа зареєстрована), або, як у випадку, наприклад, з антимонопольним законодавством, — на компетентні інститути (органи) Союзу, наприклад, Комісію. Більш складною є ситуація, коли держава-чле не дотримується вимог права ЄС або відкрито ігнорує виконання його положень на своїй території. М. Гердеген визнає, що питання про те, чи є вимога про відповідальність держави-члена за порушення права Союзу інструментом власне ЄС, виведеним безпосередньо з його права, чи, навпаки, йдеться про модифікацію національного інституту відповідальності, юридичною наукою остаточно не вирішене. Разом з тим можна констатувати, що у випадку коли в національному законодавстві відсутня норма, яка б давала підстави висунути вимоги про відшкодування шкоди, спричиненої порушенням державою права ЄС, то право особи вимагати відшкодування завданої шкоди від держави-члена впливає з самого права Союзу [92, с. 246].

Правовою основою для запровадження Судом ЄС інституту відповідальності держав-членів за порушення права Союзу став обов'язок національних урядів забезпечити захист прав особи, наданих їй ЄС, а також принцип лояльної співпраці. У подальшому інститут відповідальності держав-членів за порушення права ЄС розвивався і нині держава-член несе відповідальність незалежно від того, наслідком дій яких державних органів стало таке порушення. Таке тлумачення виводиться з вимоги, згідно з якою обов'язок здійснити імплементацію права ЄС бере на себе держава в цілому.

У зв'язку з можливістю застосування санкцій до суверенної держави постає питання, за які дії до неї може бути застосована відповідальність. Аналіз установчих договорів і практики Суду ЄС, на думку М. Гердегена, свідчить про те, що такими підставами слід визнати: ухилення національних урядів від імплементації директив, якими особі надаються додаткові права; видання національних законів та здійснення адміністративних дій, що порушують право ЄС; порушення права ЄС національними органами правосуддя [92, с. 246–253].

З огляду на чутливість для держав-членів проблеми суверенітету не менш важливого значення для реалізації принципу законності набуває питання про процедуру їх притягнення до відповідальності. Після ухвалення Лісабонських договорів дана процедура регулюється статтями 258–266 ДФЄС. У статті 263 закріплено право і обов'язок Суду ЄС контролювати правомірність законодавчих актів, актів Ради, Комісії і ЄЦБ, а також актів органів і установ Союзу, що породжують правові наслідки для третіх осіб. Підставою для подання позовів, з якими до Суду можуть звертатися держави-члени, Європарламент, Рада, Комісія, Рахункова палата, ЄЦБ, Комітет регіонів, є відсутність компетенції, порушенням істотних процедурних вимог, порушенням Договорів чи будь-якої норми, що стосуються їх застосування, зловживання повноваженнями. Будь-яка фізична або юридична особа також може звернутися до Суду із позовом проти актів, адресатом яких вони є, або які безпосередньо і індивідуально їх зачіпають, а також проти регламентарних актів, що безпосередньо їх зачіпають і не вимагають виконавчих заходів. Отже,

Договір чітко і ясно окреслив коло суб'єктів, що можуть оскаржувати законність нормативно-правових актів Союзу, а також підстав, які можуть стати причиною подання позовів.

Слід зазначити, якщо Суд задовольнить позов про незаконність акта, то такий акт буде визнано нікчемним або таким, що не мав місця (ст. 264 ДФЄС), тобто його недійсність визнається з моменту його видання. Інститут, орган чи установа ЄС, що видала такий акт, зобов'язана вжити заходів, спрямованих на виконання рішення Суду (ст. 265 ДФЄС). Із наведеного, однак, не можна зробити висновок про те, що забезпечення законності в ЄС перебуває на високому рівні. М. В. Байтєєва відзначає, що Комісія у доповідях з приводу застосування права ЄС неодноразово констатувала той факт, що рішення Суду досить часто не виконуються. Поширеною є практика, коли виконання рішень Суду ЄС, що стосуються порушень вимог установчих договорів, затягуються на строк до трьох років з моменту їх винесення, що пояснює існуючу «стабільність» динаміки порушень права ЄС [25].

Важливу роль у дотриманні законності відведено Комісії, яка відповідно до ст. 258 ДФЄС слідує за дотриманням державами-членами обов'язків, що впливають з установчих договорів [525, с. 320]. Процедура притягнення держави-члена до відповідальності за невиконання обов'язку по договору визначена нормативно і передбачає існування двох стадій, з яких перша (адміністративна) є обов'язковою, тоді як друга (судова) — ні [25, с. 69–71]. Адміністративна стадія починається зі встановлення Комісією факту порушення державою-членом обов'язку. Цей етап хоча і передбачений договорами, проте недостатньо чітко виписаний, а тому має переважно неформальний характер. Комісія може встановити факт порушення як шляхом власних перевірок і запитів, так і за скаргою зацікавлених осіб. Встановивши факт порушення, Комісія відповідно до вимог принципу лояльної співпраці спочатку звертається до національного уряду, пропонуючи йому надати додаткову інформацію, вжити заходів з усунення порушення, повідомивши про них Комісію. Саме тому, що цей етап має неформальний і конфіденційний

характер, на практиці вдається вирішити більшість проблем (це можливо, якщо держава-член погоджується із зауваженнями Комісії, або якщо в результаті перемовин обидві сторони досягають компромісу, ідучи на взаємні поступки) без застосування судової процедури, що дозволяє Комісії забезпечити законність в ЄС, а національним урядам — зберегти репутацію. Однак досягнути компроміс вдається не завжди. У цьому випадку розпочинається формальний етап адміністративної стадії. Комісія направляє національному уряду офіційний запит із зазначенням характеру порушення і вказівкою на конкретні норми права ЄС, які не були дотримані, у відповідь уряд надає свої пояснення та зауваження, а також інформацію про вжиті заходи. У випадку коли пояснення уряду не задовольняють Комісію, остання направляє йому мотивований висновок з вказівкою всіх допущених порушень і визначенням строків, протягом яких вони повинні бути усунуті.

Підставою для переходу до судової стадії є висновок Комісії про невиконання національним урядом вимог, викладених у мотивованому висновку. За результатами розгляду справи Суд ЄС може визнати факт невиконання державою-членом обов'язку за Договором і зобов'язати її здійснити усі дії для виконання рішень Суду. Показово, що для притягнення до відповідальності держави-члена важливо встановити сам факт порушення обов'язку, а причини, мотиви і наслідки самого порушення не мають для Суду значення. Крім того, посилення держав-членів на особливості національного конституційного механізму поділу влади, так само як на особливості процедури імплементації, не мають для Комісії і Суду ніякого значення.

Якщо Комісія виявить, що держава-член не виконала рішення Суду, то вона повторно здійснює вище розглянуту процедуру, після чого може звернутися до Суду, одночасно запропонувавши останньому накласти на державу-члена штрафні санкції у вигляді фіксованої суми або пені (ст. 260 ДФЄС). Щоправда, застосування фінансових санкцій до держав-порушниць сьогодні розглядається як резервний засіб забезпечення законності в ЄС.

Принцип субсидіарності. Запровадження вказаного принципу, включення його до категоріального ряду науки європейського права [19, с. 371–373; 456, с. 103–120], було обумовлене перенесенням інтеграції у політичну сферу. Важливу роль у розвитку уявлень про різні аспекти прояву принципу субсидіарності відіграли наукові праці М. Бруннера, П. Бруннера, А. Вашкуна, Х. Гезера, Д. Грімма, В. Діхманна, В. Йєрбера, В. Кербера, Х. Лехлера, О. фон Нелль-Бройнінга, Й. Піпкорна, Л. Рооса, Х. Тейлора, М. Уїлка, Х. Уоллеса, Т. Хьогліна, В. Цзітковича, К. Шмітца [629; 630; 687; 710; 712; 719; 724; 729; 735; 751; 771; 780; 788; 803; 818].

У сучасних умовах значна частина функцій держави передається наднаціональним структурам, а інша делегується регіональним/муніципальним органам влади. Звідси виникає проблема оптимального співвідношення сил і розподілу повноважень між різними рівнями публічної влади не лише у транзитних суспільствах і федераціях, але й у наднаціональних об'єднаннях, що використовують федеративну модель, які вимушені модернізувати свої інститути і структури на основі федеративних засад, передусім принципу субсидіарності, для вирішення внутрішніх проблем [49, с. 3]. Таким чином, сьогодні даний принцип становить значний інтерес передусім у контексті розмежування компетенції між наднаціональним, національним і субрегіональним рівнями влади [568; 610].

Процес визнання субсидіарності як фундаментального принципу ЄС був відносно тривалим і складним, оскільки характеризується досить суперечливим паралельним розвитком двох конкуруючих традицій європейської політичної думки: лібералізму і солідарності [531, с. 80, 87]. З моменту проголошення Декларації Р. Шумана тривалий час в об'єднавчому процесі домінувала економічна складова і панували закони ринкової економіки і конкуренції. Відповідно на даному етапі розвитку інтеграції принцип субсидіарності існував в ембріональній формі в ст. 5 ДЄСВС і недостатньо виразно в Римських договорах. Хоча у проектах федералізації об'єднаної Європи принцип субсидіарності традиційно набував ключового значення [99, с. 57], вперше

офіційно він був використаний лише у висновку Комісії в 1975 р. і лише з 1984 р. він починає розглядатися як один з головних принципів Європейського Співтовариства [518, с. 189].

Офіційне визнання принципу субсидіарності, як і будівництво єдиного соціального простору та формування регіональної політики, припадає на другу половину 80-х рр. не випадково [598]. Відповідні кроки інститутів ЄС і національних урядів були обумовлені необхідністю отримання широкої соціальної підтримки інтеграційного процесу, який вийшов на рівень перетворення Європейських співтовариств в Європейський Союз. Сприйняття європейською громадськістю даного принципу не означало ще вирішення проблеми щодо його тлумачення: напередодні прийняття Маастрихтського договору Ж. Делор пообіцяв винагороду тому, хто зможе дати найбільш чітке визначення поняття «субсидіарність» [16, с. 7]. Якщо невизначеність змісту принципу спонукала Європарламент віднести питання, що пов'язані з його застосуванням, до юрисдикції Суду ЄС [777, с. 12, 14], то Великобританія виступала категорично проти такої передачі: «Якщо ми надамо Суду право переглядати законодавство у відповідності з таким суб'єктивним критерієм, то це призведе до зайвої плутанини і невизначеності в праві ЄС» [789, с. 165].

В установчих договорах ЄС зміст принципу субсидіарності вперше чітко, хоча і з суттєвим обмеженням стосовно сфери застосування, викладається в ст. 130г ЄСД, в § 4 якої говориться, що Співтовариство докладає зусиль у сфері навколишнього середовища тією мірою, в якій цілі, передбачені § 1, можуть бути реалізовані на рівні Співтовариства ефективніше, ніж державами-членами самостійно [161, с. 30]. У 1989 р. голова Комісії Ж. Делор включив принцип субсидіарності у свою Доповідь про економічний і монетарний союз, а на початку 90-х рр. поставив питання про вибір оптимальної форми нормативно-правових актів. На його думку, замість деталізованих нормативних актів необхідно приймати рамкові акти, які визначатимуть мету правового регулювання, залишаючи державам-членам право обрання відповідних заходів для їх досягнення, що в цілому відповідає вимогам принципу субсидіарності

[107, с. 97]. У результаті більшість законодавчих актів Співтовариств почала видаватися у вигляді директив, що є інструментом гармонізації, замість постанов, що розглядаються як інструмент уніфікації [99, с. 58]. В повному обсязі принцип субсидіарності отримав нормативне закріплення в Маастрихтському договорі, де він згадується двічі: у Преамбулі (держави-члени сповнені сприяти створенню все більш тісного союзу європейських народів, в якому рішення приймаються відповідно до принципу субсидіарності) та в ст. 2 (цілі Союзу досягаються при дотриманні принципу субсидіарності), яка робить відсилання до ст. 5 ДЄСПв, в якій власне і дається тлумачення змісту даного принципу: Співтовариство діє в межах своїх повноважень і поставленої перед ним мети, які визначаються цим Договором. У сферах, які не підпадають під його виключну компетенцію, Співтовариство діє відповідно до принципу субсидіарності, якщо і оскільки цілі не можуть бути досягнуті достатньою мірою державами-членами, і тому через масштаби і результати передбаченої дії можуть бути більш успішно здійснені Співтовариством. Будь-які дії Співтовариства не повинні виходити за межі, що необхідні для досягнення цілей даного Договору [149, с. 557].

Хоча на момент підписання Маастрихтського договору був досягнутий консенсус стосовно запровадження субсидіарності, однак не було усвідомлення того, що вона насправді означає. Це обумовило необхідність уточнення змісту принципу у ст. 5 Бірмінгемської декларації [622, с. 5] (16 жовтня 1992 р.) та проведення дискусії з приводу даного принципу на засіданні Європейської Ради в Едінбурзі у грудні 1992 р., а також підписання 25 жовтня 1993 р. Міжінституційної угоди між Європарламентом, Радою та Комісією стосовно процедур здійснення принципу субсидіарності. Амстердамський договір уточнив правовий статус цієї угоди шляхом прийняття протоколу «Про застосування принципів субсидіарності та пропорційності» (далі — Протокол), а також Декларації ФРН, Австрії та Бельгії про субсидіарність (далі — Декларація). При тлумаченні змісту субсидіарності обов'язково слід враховувати зв'язок, який існує між нею і принципами людської гідності,

свободи, солідарності та справедливості [608, с. 102–112], а також принципи пропорційності та лояльної співпраці.

У процесі тлумачення змісту принципу та визначення меж його застосування слід виходити з того факту, що держави-члени ЄС погодились визнати субсидіарність динамічною концепцією, яка підлягає застосуванню в світлі цілей Союзу. Це означає, що субсидіарність дозволяє розширювати сферу діяльності Союзу в рамках його юрисдикції в тих випадках, коли обставини того вимагають, і, навпаки, обмежувати цю діяльність або навіть її зупинити в тих випадках, коли вона більше не виправдана (п. 3 Протоколу). Про готовність держав-членів розглядати субсидіарність саме як динамічну концепцію, зміст якої не обмежений положеннями ст. 5 ДЄСПв, свідчить також підписання Німеччиною, Австрією та Бельгією Декларації, в якій зазначається: не викликає сумнівів, що діяльність Співтовариства, яка визначається принципом субсидіарності, стосується не лише держав-членів, але й їх складових частин тією мірою, в якій вони відповідно до конституційного права володіють власними законодавчими повноваженнями [107, с. 94; 49].

З урахуванням даних застережень принцип субсидіарності в інституційному контексті вимагає, аби рішення приймалися на найбільш близькому до громадянина рівні і відповідно діяльність вищих рівнів влади була обмежена, а її втручання в справи нижчого рівня завжди було обумовлено об'єктивно існуючою необхідністю. Виходячи з такого розуміння субсидіарності, можна зробити такі висновки.

Не слід вважати аксіоматичним твердження про те, що обов'язковим наслідком реалізації принципу субсидіарності є децентралізація влади. Насправді він може діяти в обох напрямках, а отже, за певних обставин субсидіарність здатна сприяти фактичному розширенню дій і заходів Союзу в межах визначеної юрисдикції. З огляду на цей факт для реалізації принципу субсидіарності першочергового значення набуває питання розмежування компетенції ЄС і держав-членів, оскільки його дія поширюється лише на сферу

їх спільної компетенції. Спроба визначити чіткий механізм вирішення цієї проблеми запропонований у Лісабонських договорах.

Відповідно до ст. 5 ДЄСПв принцип субсидіарності є вимогою, яка стосується діяльності Союзу (п. 3 Протоколу зазначає, що субсидіарність служить орієнтиром того, як повинні здійснюватися повноваження Союзу), а тому прийнято вважати, що субсидіарність адресується інститутам ЄС, а не державам-членам [393, с. 206]. Дж. Греві у цьому зв'язку зазначає, що з політичних міркувань безумовно недопустимо, аби установчі договори ЄС торкалися розподілу компетенції нижче рівня держав-членів [107, с. 96]. Однак, з іншого боку слід визнати, що така трактовка має дещо обмежувальний характер, оскільки вона не враховує вищенаведене положення Декларації про субсидіарність; прийняту Європарламентом Хартію регіоналізації [65, с. 17], в ст. 14 якої сказано, що відповідно до принципу субсидіарності з метою розподілу функцій регіони мають зайняти місце в державі між центральним і муніципальним урядами і бути значною мірою відповідальними за здійснення заходів, які перебувають під юрисдикцією держав-членів, а також, наприклад, положення ст. 23 Основного закону ФРН, в якому зазначено, що Бундестаг і землі через Бундесрат беруть участь у справах ЄС. Отже, принцип субсидіарності, оскільки він пронизує всі рівні влади, має адресуватися як інститутам ЄС, так і центральним та регіональним органам влади держав-членів. Ця позиція втілена в ст. 5 ДЄС (лісабонська редакція).

Проблеми реалізації принципу субсидіарності пов'язані передусім з реалізацією правотворчої діяльності. У цьому зв'язку постає проблема визначення правомірності видання правових актів ЄС. Протокол (п. 5) вимагає, аби виданню такого акта передувала процедура відповідної перевірки, яка передбачає отримання відповідей на певні питання. По-перше, чи має держава у своєму розпорядженні необхідні засоби для вирішення існуючої проблеми? Якщо відповідь на це питання позитивна, то Союз має утриматися від видання відповідного правового акта. Отримання негативної відповіді на перше питання дає підстави перейти до наступного питання: наскільки ефективнішими

порівняно із діями держави можуть виявитися заходи Союзу? Якщо Союз не зможе довести, що його дії дозволять більш ефективно вирішити проблему, то він знову-таки має відмовитися від втручання у вирішення проблеми. Визначаючись з відповіддю на кожне з поставлених питань, Комісія має зважати на такі критерії, які передбачені Протоколом (п. 5): проблема, яка потребує вирішення, зачіпає інтереси однієї чи декількох держав; які наслідки може мати вирішення проблеми державами-членами самостійно або невтручання в її розв'язання з боку Союзу; оцінка ступеня ефективності дій Союзу порівняно із діяльністю національних урядів. Якщо в результаті проведеного аналізу Комісія дійде висновку про доцільність у межах принципу субсидіарності видання правового акта з відповідної проблеми, вона має також вирішити питання стосовно вибору виду нормативного акта (директиви чи регламенту), який підлягає виданню. Пункт 6 Протоколу однозначно вказує на перевагу рамочного законодавства (директив відносно регламентів, а також рамкових директив перед директивами, які передбачають більш детальну регламентацію), оскільки воно надає національним урядам більший простір для вибору форм і методів власної діяльності, а в п. 7 наголошується на необхідності того, аби Союз з повагою ставився до національних правових систем, а його заходи залишали, наскільки це можливо, більше варіантів для прийняття рішень державами-членами. У процесі подальшої роботи над проектом правового акта Комісія повинна особливу увагу звертати на зауваження Ради, Європарламенту і національних парламентів стосовно дотримання нею принципу субсидіарності, а також на відповідність даному принципу поправок і зауважень, які відповідно вносяться ними.

Оскільки в ЄС рішення приймаються відповідно до субсидіарності, то виникає потреба у вироблені механізму проведення попередніх розширених консультацій як з національними урядами, так і з регіональними владами цих країн. На обов'язковість дотримання таких процедур вказує Конституція Франція, ст. 88-4 якої зазначає, що пропозиції актів Співтовариств, що містять

приписи законодавчого характеру, з моменту їх внесення в Раду передаються урядом на розгляд Національних зборів та Сенату.

Важливою умовою реалізації принципу субсидіарності є те, що саме Суд ЄС виступає тією інстанцією, якій належить право тлумачення його змісту та прийняття остаточного рішення у суперечках з приводу того, чи правомірною була діяльність Союзу в рамках його реалізації [16, с. 114–125]. У Лісабонських договорах відбулося розширення кола потенційних учасників спорів про дотримання принципу субсидіарності за рахунок національних парламентів чи навіть однієї з їх палат, а також Комітету регіонів стосовно проектів нормативних актів, які приймаються із його залученням. Разом з тим, хоча Суд ЄС неодноразово розглядав позови про анулювання актів ЄС у зв'язку із недотриманням інститутами Союзу принципу субсидіарності, він досі вважає за краще ухилятися від розгляду питання про дотримання принципу по суті [640; 641]. Це пов'язано з таким: якщо питання визначення, до якого виду компетенції належить захід, що заперечується позивачем, є виключно правовим і його вирішення належить до виключної компетенції Суду, то питання про оцінку владного рівня, на якому прийняття заходу буде більш ефективним, має не лише правовий аспект, але й потребує оцінки політичної і економічної ситуації, чого Суд прагне уникати. У тих випадках, коли питання про відповідність конкретного заходу ст. 5 ДЕСпв ставився прямо, Суд брав на віру твердження відповідного інституту ЄС про те, що конкретний захід буде більш ефективний, якщо буде здійснений на рівні Союзу. При цьому, зазначає Н. В. Анісімова, Суд не вимагає від інститутів ЄС належного обґрунтування переваги регулювання на рівні Союзу порівняно з національним рівнем. Таку позицію можна пояснити прагненням Суду уникнути глибокого аналізу субсидіарності, аби не вдаватися до вирішення питань неюридичного характеру [16, с. 124]. Слід зауважити, що до сьогодні в практиці Суду ЄС не було жодного випадку прямого скасування норми через порушення принципу субсидіарності.

Із проведеного аналізу випливає висновок, згідно з яким держави-члени, керуючись принципом верховенства права ЄС, не можуть не виконувати

рішення Союзу навіть тоді, коли вважають, що були здатні вирішити проблему, з метою розв'язання якої було видано нормативний акт Союзу, самостійно або краще, аніж це зробили інститути Союзу. У випадку незгоди з рішенням ЄС держави-члени можуть лише звернутися до Суду ЄС з позовом про анулювання такого акта, посилаючись при цьому на порушення ст. 5 ДЄСПв.

З принципом субсидіарності нерозривно пов'язаний принцип пропорційності. Вважається, що принцип пропорційності був перенесений у право ЄС з права Німеччини [553, с. 316–317]. Вперше він був запроваджений Судом ЄС [649; 136, с. 228–233]; згодом він набув нормативного закріплення в установчих договорах Союзу («Будь-які дії Співтовариства не мають поширюватися далі того, що необхідно для досягнення цілей цього Договору» (ст. 3b ДЄС)). Попри те, що принцип пропорційності добре відомий вітчизняній юридичній науці, його дослідження в рамках інтеграції до останнього часу вітчизняними науковцями майже не проводилися. Винятком із цього правила є розробки С. В. Шевчука [553, с. 315–322] та В. І. Сало [436, с. 102–105].

Принцип пропорційності передбачає, що зміст і форми дії Союзу не повинні виходити за межі того, що необхідно для досягнення цілей Договору (п. 4 ст. 5 ДЄС та Протокол) [145, с. 173, 396–400]. При розкритті змісту принципу пропорційності, зазначає С. В. Шевчук, слід зважати на здобутки німецької юридичної науки і практики, що в цілому сприйняті конституційною доктриною європейських країн. Так, німецькі правознавці виділяють у змісті принципу пропорційності такі вимоги: вимога відповідності, згідно з якою владні повноваження повинні реалізовуватися у спосіб, що максимально прилаштовані для досягнення цілі, яка передбачається, та для досягнення якої це повноваження було надано; вимога необхідності, яка полягає в тому, що реалізація владного повноваження має бути необхідною для досягнення відповідної цілі; пропорційність у вузькому сенсі, згідно з якою реалізація повноваження не повинна покладати непосильний тягар або спричиняти шкоду іншим легітимним інтересам, що є диспропорційним, незважаючи на важливість досягнення цілі [553, с. 317–319].

Принцип пропорційності має не менш важливе значення для функціонування ЄС аніж субсидіарність. О. Я. Трагнюк звертає увагу на те, що вказаний принцип спрямований на досягнення збалансованості між цілями і діями Союзу. Суд ЄС, формулюючи рішення з конкретної справи, де стикаються інтереси держави-члена ЄС і Союзу, оцінює, чи відповідають загальним цілям Союзу заходи, що вжиті ЄС (особливо в частині обмеження). Цей принцип дає можливість Суду визначати, які галузі права ЄС не входять до виключної компетенції Союзу. Суд ЄС, беручи до уваги, що Євросоюз несе повну відповідальність за досягнення задекларованих цілей, може інколи шляхом тлумачення фактично розширювати компетенцію ЄС. При цьому Суд виходить з того, що у Союзу існують домислювані повноваження, які дозволяють йому ефективно реалізувати цілі установчих договорів [502, с. 12]. Аналогічну оцінку принципу дає також Г. А. Гаджиев [90, с. 80–81].

На відміну від субсидіарності принцип пропорційності застосовується як до законодавства, що приймається у сфері виключної компетенції Союзу, так і в сферах спільної компетенції. Відповідно до принципу пропорційності навіть ті сфери суспільного життя, стосовно правового регулювання яких інститути Союзу набули виключної компетенції, не повинні регулюватися ними без урахування інтересів та співпраці в дусі лояльності з національними органами влади. Зі змісту даного принципу випливає й інший висновок: під час виконання своїх повноважень національні органи зобов'язані враховувати інтереси ЄС і здійснювати їх відповідно до вимог принципу лояльної співпраці.

У праві ЄС принципи субсидіарності і пропорційності застосовуються у взаємозв'язку, що породжує питання про їх співвідношення. Аналіз установчих договорів і практики їх застосування дозволяє дійти висновку, що вказані принципи застосовуються послідовно. Дія принципу субсидіарності пов'язана з необхідністю встановлення того факту, що існує потреба в прийнятті норм права на рівні ЄС для реалізації певних заходів. Дія принципу субсидіарності відповідно припиняється, коли цей факт буде встановлено. З цього ж моменту розчинається дія принципу пропорційності, застосування якого має на меті

отримання відповіді на питання, до яких заходів має вдатися Євросоюз. Це означає, що, по-перше, принцип пропорційності не може бути застосований для визначення необхідності або недоцільності діяльності ЄС в певній ситуації, по-друге, за його допомогою не можна отримати відповідь на питання про те, на якому рівні влади мають прийматися необхідні рішення.

Однією з головних цілей Союзу і держав-членів є досягнення на кожному етапі інтеграції максимально можливого її рівня, що потребує тісного співробітництва держав-членів між собою і з інститутами Союзу. Таке співробітництво неможливо реалізувати поза межами дії загальних принципів організації й функціонування ЄС: лише їх комплексна і послідовна реалізація створює передумови для успішного функціонування інтеграційного об'єднання, а також забезпечує збереження державного суверенітету держав-членів, оскільки ілюструє похідний характер наднаціональної влади.

5.3 Особливості здійснення внутрішніх функцій держави в умовах членства в ЄС

5.3.1 Функція охорони і захисту прав і свобод людини: еволюція підходів ЄС до її здійснення

У сучасному світі проблема захисту прав людини вийшла за межі відповідальності окремої держави, перетворившись на справу світового співтовариства та регіональних інтеграційних об'єднань, які нормативно визначають універсальні правові стандарти, нижче яких держава не може опуститися [487, с. 159–161]. Наочний приклад ефективної взаємодії держави і інтеграційного об'єднання у сфері захисту прав людини демонструє ЄС. Щоправда, захист прав людини не завжди входив до сфери комунітарної політики. Тривалий час Суд ЄС вважав, що включення прав людини до правопорядку Співтовариства здатне підірвати процес утвердження його

примату над правом держав-членів [213, с. 274–275]. Зі свого боку, держави-члени також утримувалися від передачі інститутам Союзу повноважень у цій сфері, вважаючи їх реалізацію своєю найважливішою прерогативою. Відтак, на початку 50–х років XX ст. держави-члени відмовились наділити Європейські співтовариства повноваженнями стосовно захисту прав людини, передавши здійснення цього обов'язку Раді Європи.

Перегляд позиції щодо прав людини розпочався наприкінці 60–х років XX ст., коли Суд ЄС визнав, що право Співтовариства має забезпечувати захист основних прав людини як на рівні положень установчих договорів, так і через його неписане право, що базується на принципах права держав-членів [41, с. 275]. Однак далі винесення окремих рішень стосовно захисту прав людини Суд ЄС не пішов [46, с. 87], а тому перед Європейськими співтовариствами постало завдання стосовно їх нормативного закріплення. Оскільки рішення Суду ЄС є не лише правозастосовними, але й правотворчими актами, то використання ним у 70–х роках Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод (далі — ЄКПЛ) надало їй обов'язкового характеру як для держав — членів ЄС, що її підписали, так і для всього Співтовариства. У цілому ж у 80–90-ті роки інститутами Співтовариств приймалися переважно акти політичного, а не правового характеру.

Оскільки в ЄС немає власної компетенції, окрім тієї, що закріплена за ним державами-членами, то принципового значення для захисту Союзом прав людини набуває закріплення відповідних повноважень в установчих договорах. Перші кроки в цьому напрямі були зроблені при підписанні ЄЄА, в преамбулі якого зазначалося, що держави-члени сповнені рішучості сприяти розвитку демократії, яка спирається на основні права, визнані конституціями і законодавством держав-членів, Конвенцією про захист прав і основоположних свобод людини і Європейською соціальною хартією [161, с. 9]. Наступний крок було зроблено при розробці Маастрихтського договору, в якому підтверджено відданість принципу поваги до прав і основних свобод людини і заявлено про намір запровадити громадянство ЄС. Реалізація наміру стосовно запровадження

громадянства мала важливе значення для демократизації Євросоюзу [586], про що свідчить позиція Конституційного суду Німеччини, який у рішенні щодо ДЄС поставив неодмінною умовою передачі суверенних прав від ФРН до ЄС надання демократичних гарантій, еквівалентних тим, що гарантує Основний Закон [104, с. 29]. Запровадження громадянства ЄС було здійснено Маастрихтським (статті 8–8є) та Амстердамським (статті 17–21) договорами. Конкретизацію його змісту здійснено у Договорі про Конституцію для Європи (стаття I-10) та ДФЄС (ст. 20).

Тривалий час Євросоюз уникав укладення власного каталогу прав і свобод людини та його включення до установчих договорів, як відмовлявся і від ідеї приєднання до ЄКПЛ. Повага до основоположних прав людини, які визнані Європейською конвенцією в якості загальних принципів права Співтовариства, вперше була висловлена у Договорі про Європейський Союз. Разом з тим Суд ЄС на запит Ради у березні 1996 р. прийняв Висновок 2/94, у якому зазначив, що за сучасного стану комунітарного права Співтовариство не має компетенції для приєднання до Конвенції. Таким чином, ініціатива стосовно перегляду установчих договорів з цієї точки зору мала походити від держав-членів, які виступили проти. Лише при укладенні тексту проекту Конституції для Європи (ст. 72 та Протокол №14) було досягнуто компромісу стосовно умов приєднання Союзу до Конвенції [41, с. 170–171].

До розробки власних спеціалізованих документів про права людини ЄС приступив у 1989 р., коли була прийнята Декларація про права людини і Хартія Співтовариства про основні соціальні права робітників. Наступний крок у цьому напрямі Союз зробив у червні 1999 р., коли Європейська Рада прийняла рішення про створення Конвенту для розробки Хартії Євросоюзу про основні права. Прийнята у грудні 2000 р. Хартія стала унікальним документом в сфері захисту прав людини, оскільки вона поєднала в собі всі види прав людини без винятку і поширила свою дію на сферу як міжнародного, так і конституційного права. Справжньою новацією став також спосіб викладення прав і свобод: в Хартії вони розміщені не згідно із традиційним поділом на політичні,

економічні, соціальні, культурні, а відповідно до системи цінностей ЄС. Відповідно кожний розділ символізує один з базових принципів-цінностей або суспільне благо (гідність, свобода, рівність, солідарність тощо). У Преамбулі Хартії зроблено наголос на думці про неподільність та універсальність прав, що становлять основу людської гідності, свободи, рівності та солідарності, а тому викладені у Хартії соціальні права більше не розглядаються як другорядні. Разом з тим саме через поєднання всіх категорій прав людини в одному документі у ідеї включення Хартії до змісту установчих договорів виявилось чимало противників, а тому виникла потреба у прийнятті Лаакенської [388] та Афінської [22] декларацій для того, аби переконати національні уряди надати Хартії обов'язкового характеру.

ЄС тривалий час уникав закріплення стандартного переліку основних прав людини саме на рівні установчих договорів. Неприйнятність подальшого існування такої ситуації була усвідомлена під час роботи Лаакенського саміту, під час роботи якого було піднято питання про те, яке місце має займати Хартія про основні права серед інших правових актів ЄС. Прийняття Хартії розглядалось Союзом і урядами багатьох держав-членів як обов'язкова передумова прийняття Конституції об'єднаної Європи, її невід'ємна складова. У підсумку, після гострих дискусій було прийнято рішення про включення Хартії до тексту Конституції для Європи [247, с. 137–149].

Інкорпорація Хартії до тексту Конституції для Європи наблизило останню за формою і змістом до європейських конституцій [298, с. 25], що стало причиною її вилучення з тексту Лісабонських договорів. Разом з тим, держави-члени вирішили не обмежуватися констатацією того, що Союз поважає основні права особистості, які гарантовані ЄКПЛ і впливають із загальних конституційних традицій держав-членів як загальні принципи права Союзу [149, с. 528]. Окрім даного положення було також вказано на таке: Союз визнає права, свободи і принципи, що викладені в Хартії ЄС про основні права, яка має таку ж юридичну силу, що й договори (за юридичною силою Хартія прирівнюється до установчих договорів, але не виступає складовою

Лісабонських договорів, залишаючись самостійним джерелом права); Союз приєднується до ЄКПЛ, що надає громадянам ЄС право подавати скарги до Європейського суду з прав людини на дії чи бездіяльність інститутів ЄС; основні права, як вони гарантовані ЄКПЛ, входять до змісту права Союзу як загальні принципи [145, с. 174]. Таким чином, використаний при розробці Лісабонських договорів підхід щодо нормативного оформлення прав людини дав змогу вирішити цю, одну з найбільш складних для Євросоюзу проблему.

Аналізуючи підходи ЄС до розв'язання проблеми забезпечення прав та свобод людини, В. В. Маклаков зазначає, що спочатку в Європейських співтовариствах, а згодом і в Євросоюзі утворилося два рівні регулювання прав людей, що мешкають на території об'єднання. Перший: національний рівень, який за загальним правилом регулюється конституційним та іншими галузями права держав — членів ЄС. Другий: права і свободи, що надаються саме Союзом і відповідно регулюються ним. Фактично після запровадження громадянства ЄС для громадян усіх держав — членів ЄС було встановлено єдиний правовий статус у межах території даного об'єднання [298, с. 7, 10].

У Лісабонському договорі закріплено всього чотири блоки прав, що характеризують специфіку громадянства ЄС, а саме:

а) право вільно пересуватися і мешкати на території держав-членів. Серед багатьох нововведень, запроваджених Конституцією, що були відтворені і у Лісабонському договорі, особливу увагу слід звернути на положення, в якому зазначалося, що Союз забезпечує відсутність контролю за особами в межах внутрішніх кордонів і проводить спільну політику щодо надання притулку, у сфері імміграції та контролю за зовнішніми кордонами, засновану на солідарності між державами — членами ЄС [247, с. 217–218; 145, с. 241];

б) право обирати і бути обраним на виборах до Європарламенту, а також на муніципальних виборах [298, с. 78–89] у державах — членах ЄС, де вони мешкають, на тих же умовах, що і громадяни даної держави (така норма відповідає п. 1 ст. 17 Європейської конвенції про громадянство (1997 р.));

в) право користуватися захистом з боку дипломатичних і консульських установ будь-якої держави — члена ЄС на території країн, що не входять до складу ЄС, де не представлена держава-член, громадянином якої вони є, на тих самих умовах, що і громадяни даної держави;

г) право направляти петиції до Європарламенту, подавати скарги Європейському омбудсману та звертатися до інститутів і органів Союзу будь-якою мовою Договору і отримувати відповіді тією самою мовою.

Вказаний перелік не є вичерпним, адже Союз не лише приєднався до ЄКПЛ (після підписання Маастрихтського договору Союз на підставі ст. F мав дотримуватися прав і основних свобод, як вони гарантовані ЄКПЛ і як вони впливають зі спільних конституційних традицій держав-членів [161, с. 51]), але й зрівняв за юридичною силою установчі договори з Хартією.

Про динамічний характер прав і свобод свідчить практика звітування Комісії перед Європарламентом, Радою і Економічним і соціальним комітетом про застосування статей 20–25 ДФЄС. Такі звіти готуються кожні три роки і повинні враховувати темпи розвитку інтеграції. У свою чергу Рада, за згодою Європарламенту, відповідно до спеціальної процедури може одноголосно постановити рішення, згідно з яким буде розширено вище наведений перелік прав. Свідченням можливості такого розширення слід вважати доповнення переліку прав новим колективним правом громадян ЄС — громадянською ініціативою, під якою розуміють адресовану Комісії пропозицію одного мільйона громадян ЄС стосовно розробки законопроекту з метою прийняття на рівні Союзу нормативного акта (ст. 11 ДЄС, ст. 24 ДФЄС) [145, с. 177, 223–224]. Отже, з набуттям чинності Лісабонським договором на рівні ЄС створені необхідні правові передумови для ефективного здійснення функції охорони прав і свобод людини. Разом з тим, дієвість прав людини залежить не лише від їх проголошення, але й від їх забезпечення юридичними гарантіями, головне місце серед яких займає діяльність суду.

Система судів, що здійснюють захист прав громадян ЄС, включає Суд ЄС та системи правосуддя держав-членів, головне місце серед яких відводиться

останнім. Тривалий час захист прав людини, які були порушені внаслідок прийняття актів Співтовариства, здійснювався Судом ЄС на підставі ст. 220 ДЄЕС. Однак проти такої практики виступили вищі судові інстанції ФРН та Італії: вони відмовилися визнати принципи верховенства права ЄС і його прямої дії, оскільки згідно з установчими договорами інститути ЄС не пов'язані обов'язком дотримуватися основних прав і свобод людини [213, с. 283, 379, 387]. Ця ситуація змусила обидві сторони до пошуку компромісу з цього питання, який був досягнутий після того, як Суд ЄС вдався до створення доктрини захисту основних прав людини, а на рівні Співтовариств було прийнято низку декларацій щодо необхідності захисту прав людини і зміцнення демократії [41, с. 167]. Зміна ставлення Співтовариства до проблеми прав людини породжує ситуацію, коли з середин 70-х років Суд ЄС починає вдаватися до здійснення нагляду за державами-членами в питанні дотримання прав людини [474, с. 70–83]. Суд ЄС зайняв позицію, згідно з якою дотримання основних прав і свобод, які закріплені в Конвенції й виражають конституційний принцип, загальний для всіх держав-членів, підлягає дотриманню і в праві Співтовариства [663].

Після посилання на національні конституційні принципи перед Судом ЄС постало питання щодо досягнення однакового тлумачення цих принципів, які у конституціях різних країн можуть формулюватися по-різному. З такої ситуації Суд ЄС вийшов, сформулювавши два важливих доктринальних положення: виокремлення загальних для національних правових систем і правопорядку ЄС принципів вимагає урахування лише тих конституційних норм, які забезпечують мінімально визначений рівень захисту прав людини, а також цілей установчих договорів та структури права ЄС; визнання принципу непорушності судової практики та прецедентного права ЄС означає, що не існує потреби кожен раз, як відбувається прийом нових держав-членів, встановлювати заново зміст загальних принципів права з урахуванням їх конституційної практики. Країни, що вступають до ЄС, мають добровільно адаптувати національне законодавство до стандартів права ЄС [645].

Практику розширення компетенції Суду ЄС у сфері захисту прав людини було продовжено і в наступних десятиліттях. Так, Суд ЄС переглянув раніше висловлену власну позицію щодо відсутності у нього права розглядати справи про дотримання прав людини державою-членом, якщо дане питання не пов'язане з дотриманням державою-членом зобов'язань згідно із установчим договором, визнавши за собою право розглядати справи, які пов'язані з дотриманням державами-членами основних прав і свобод, закріплених Конвенцією, якщо вони мають тісний зв'язок з правами економічного характеру, гарантованими установчими договорами [664].

На сучасному етапі розвитку інтеграції Суд ЄС захищає: «функціональні» права, які випливають із змісту установчих договорів і специфіка яких полягає в тому, що вони захищаються тоді, коли Союз має конкретну компетенцію в даному питанні; основні права громадян ЄС, що передбачені ДЄС; основні права людини в загальнозживаному розумінні цього поняття, що є свідченням еволюції ЄС в напрямі запровадження повномасштабного захисту прав людини.

Аналіз участі ЄС у процесі реалізації функції охорони і захисту прав людини і громадянина держав-членів засвідчує, що в основних рисах здійснено уніфікацію правових систем європейських країн у галузі захисту прав людини [41, с. 181]. Після прийняття Хартії ЄС про основні права та запровадження громадянства ЄС на конструктивній основі починає не стільки конкурувати, скільки доповнювати діяльність Ради Європи у сфері захисту прав людини. Разом з тим Євросоюз все ще демонструє прагнення до відособлення у вирішенні проблем, які є загальними з Радою Європи [41, с. 166; 600, с. 552–556].

5.3.2 Економічна функція держави і роль Європейського Союзу в її реалізації

Проблема економічної інтеграції вважалася однією з найбільш досліджених, щоправда представники теорії держави і права практично не

вдавалися до аналізу форм і методів участі інститутів Союзу в реалізації економічної функції держави. Одним з перших, хто звернувся до цієї проблеми, був В. І. Сало, який здійснив ретельний аналіз реалізації економічної функції в умовах членства держави в ЄС [436; 378]. Однак на сьогодні воно характеризується певною неповнотою, оскільки не враховує якісно нові підходи до правового регулювання економічної та фінансової сфери в умовах фінансової кризи. З огляду на це доцільно зупинитися переважно на аналізі сучасних підходів до здійснення економічної функції держави та виявленні тенденцій щодо участі держави і Європейського Союзу в її реалізації.

З моменту започаткування об'єднавчого процесу і до середини 1980-х рр. домінувала концепція негативної інтеграції [469], що передбачала усунення національних бар'єрів для створення регіонального ринку, де не існує наперед задана загальна модель господарювання. Негативна інтеграція базувалася на постулатах неоліберальної ідеології. Неоліберали обґрунтовували свою позицію тим, що за даними ЄЦБ середні темпи росту в країнах євросони в 70-ті рр. становили 3,4 %, у 80-ті – 2,4 %, у 90-ті – 2,2 %, а з 2001 по 2009 рр. (десятиріччя євро) – 1,1 %. Такого уповільнення не було в жодній іншій розвинутій країні світу [227]. Відповідно до вимог негативної інтеграції призначення інститутів ЄС полягає в тому, аби не дозволяти національним урядам втручатися в функціонування регіонального ринку заради підтримання рівних для всіх економічних суб'єктів конкурентних умов. Проявом негативної інтеграції стало створення Економічного і валютного союзу. М. В. Стрежнева зазначає, що запровадження валюти Союзу не передбачало створення інструментів, які б допомагали окремим державам, що зазнали особливо болісних наслідків від економічних чи фінансових криз, боротися з ними. Фактично країни ЄС опинилися наодинці зі своїми економічними проблемами, оскільки були відсторонені від прямої участі в прийнятті фінансово-економічних рішень, позбавлені механізму обмінного курсу і обмежені у використанні фіскальних інструментів, а негайної реакції на кризові явища від інститутів ЄС ніхто не очікував, бо вони і не передбачалися [469].

Однак модель «соціальної ринкової економіки» не поспішала здавати позиції. Більше того, у середині 1980-х негативна інтеграція була доповнена позитивною складовою, яка передбачає, що держави-члени повинні приводити внутрішні механізми у відповідність з моделлю, контури якої визначаються в наднаціональних політичних рішеннях. Позитивна інтеграція більшою мірою соціально орієнтована, оскільки являє собою систему регулюючих імпульсів, що запроваджують стандарти стосовно товарів, виробництва, умов праці і охорони навколишнього середовища відповідно до пануючої концепції суспільного блага [469]. Доповнення негативної інтеграції позитивною складовою в цілому сприяє формуванню і реалізації не лише на національному, але й наднаціональному рівні моделі соціальної ринкової економіки.

Протягом другої половини ХХ ст. неодноразово висловлювалися думки про те, що в результаті діяльності міжнародних фінансових інститутів відбувається «розмивання» держави [705, с. 3–13]. Ця теза сприймається неоднозначно. В умовах переходу від політики «економічного націоналізму» до формування міжнаціональної економічної системи держава, зіткнувшись з проблемою дедалі більшого виходу економічної системи з-під свого контролю, вимушена була стати на шлях боротьби за існування [516, с. 283].

Аналізуючи цю проблему, Т. В. Бордачев доходить висновку, що найважливішим фактором, що визначає сьогодні динаміку розвитку світової економіки, є стійкий процес посилення ролі держави, свідченням чого стало:

по-перше, повсюдне виокремлення «стратегічних галузей економіки» з особливим режимом здійснення інвестицій;

по-друге, посилення національного контролю над міжнародним бізнесом з використанням інструментів антимонопольної політики, а також більш активне регулювання процесу злиття і поглинання, яке в ЄС здійснюється в рамках антимонопольної діяльності;

по-третє, спостерігається процес створення корпорації – «національних чемпіонів» і запровадження інструментів, які обмежують доступ ТНК та іноземного капіталу на внутрішній ринок. Протягом останніх десятиліть ЄС

проводить політику, спрямовану на підтримання заходів, які ставлять зовнішні інвестиції у стратегічних галузях під жорсткий наднаціональний, а останнім часом і наднаціональний контроль;

по-четверте, в окремих випадках держава вдається до прямого керівництва чи володіння в окремих галузях економіки [51, с. 200–201].

Держави–члени ЄС зберігають провідну роль в економічній сфері. Для країн, які становлять «ядро» Союзу, традиційно властивий високий ступінь економічної активності держави, оскільки основу континентальної моделі змішаної економіки становить соціальна ринкова економіка. Продовж тривалого часу в них склалася сукупність таких факторів, як значний розвиток державної власності; значний обсяг державних закупівель, зокрема військових; висока питома вага держави в загальних капіталовкладеннях і фінансуванні науково-дослідних та дослідно-конструкторських робіт; державне фінансування соціальних витрат; масштабне державне регулювання економіки; участь держави в експорті капіталу та в інших формах міжнародних економічних відносин [539]. За оцінками експертів протягом 1961–1980 рр. частка державних витрат у ВВП вказаних держав істотно зросла. І хоча, починаючи з 1980-х рр. вказані країни проводили політику скорочення державного сектору роль держави і сьогодні залишається вагомою у фінансово-економічній сфері. Це пов'язано з тим, що істотне послаблення ролі держави в здійсненні властивих їй функцій попри очевидні успіхи функціонування ЄС є не тільки не бажаним, але й недопустимим [714; 833].

В умовах фінансової кризи в ЄС простежується два взаємообумовлених, але протилежних за наслідками процеси, які безпосередньо пов'язані з питанням ролі національних урядів у здійсненні економічної функції держави. Перший полягає у зростанні ролі держав-членів у питанні щодо визначення засобів подолання кризи, зокрема, виділення коштів для підтримки держав, що зазнали найбільш значних втрат від кризи. Щоправда, йдеться не про будь-яку державу-члена Союзу, а лише про ті з них, які виступають фінансовими донорами у цьому процесі і обумовлюють виділення фінансової допомоги

певними умовами. Так, у Франції питання про виділення коштів для надання допомоги Греції було пов'язане з прийняттям спеціального закону, завдяки чому парламентарії внесли до законопроекту поправки, які обмежують владу Греції в способах використання виділеної суми. У Німеччині питання законності виділення коштів державного бюджету на програму надання фінансової допомоги Греції стало предметом розгляду Конституційного суду. Позивачі вважали, що вказані дії завдали шкоди національним інтересам ФРН і порушили процедуру надання такої допомоги, оскільки виділення цих коштів не було передбачено законом про бюджет і схвалено парламентом країни. Конституційний суд 7 вересня 2011 р. відхилив вказані позови, але водночас постановив, що у майбутньому уряд повинен отримувати схвалення бюджетного комітету Бундестагу на виділення коштів на європейські програми фінансової допомоги. Вимоги щодо держав-боржників вказані держави можуть висувати як самостійно, додатково аргументуючи їх посиланням на позицію національного парламенту чи конституційного суду, так і проводити їх через інститути ЄС, надаючи їм додаткової легітимності посиланням на спільну позицію держав-членів. Так, ті 38 вимог, що були висунуті уряду Греції в трьох меморандумах ЄС, відображають позицію саме держав-донорів.

Зворотним боком вказаного процесу є послаблення позицій урядів країн-боржників у питанні реалізації економічної функції. Так, отримання Грецією фінансової допомоги було обумовлене прийняттям нею зобов'язання стосовно внесення змін до Конституції, зокрема норми, що регулює виплату державного боргу, а також близько 80 змін до чинного законодавства, що пов'язані з питаннями здійснення державного управління, адміністративних питань, проведення структурних реформ в економіці, взаємовідносин з кредиторами. Йшлося не лише про формулювання вимог загального характеру (скорочення державних витрат, більш жорсткий підхід щодо законодавчого регулювання у сфері банківської діяльності, активізацію проведення інших економічних реформ), але й про пряме втручання в регулювання конкретних питань, наприклад, висунення вимог щодо централізації системи охорони здоров'я,

завершення процесу реєстрації власності на землю, визначення мінімальних нафтових резервів тощо. Уряд Греції ухвалював закони щодо вирішення деяких з цих питань, але їх реалізація не дала належного ефекту. Саме тому ЄС вимагав від Греції окрім прийняття законів видання ще й міністерських наказів або президентських декретів з тих же питань [33], що порушує національну практику правового регулювання. Більше того, на рівні ЄС (ініціатива ФРН) розглядали як можливий і бажаний захід призначення спеціального «бюджетного інспектора», відповідального за відновлення її економіки. Зважаючи на образливий для греків статус такої особи, Ж.-К. Юнкер запропонував призначати комісара ЄС з питань реструктуризації боргів Греції [95], якому буде надано право вето, яке дасть йому можливість своєчасно блокувати «потенційно небезпечний» для фінансової стабільності ЄС проект бюджету. Вочевидь реалізація цієї ініціативи поставила б під питання суверенний статус Греції, а тому вона не була підтримана.

Стосовно інших країн-боржників, позиція яких не настільки критична, як у Греції, вимоги ЄС і держав-донорів мають не настільки жорсткий характер. Це, однак, не означає, що вони не зазнають тиску з їхньої сторони. Так, Іспанія змушена була внести зміни до Конституції, які передбачають обмеження дефіциту державного бюджету, оскільки без вказаного кроку ЄЦБ відмовлявся скуповувати боргові зобов'язання іспанського уряду. Схожі вимоги були пред'явлені Португалії, Ірландії, Кіпру.

Економічним лідером ЄС є ФРН, яка до свого об'єднання виробляла чверть ВВП ЄС, маючи третину його золотовалютних запасів, а після об'єднання її частка у ВВП Союзу становить вже третину [421, с. 33–35]. За оцінками Європейської рахункової палати в 1996 р. участь ФРН в бюджеті ЄС була в три рази більше, ніж у Великобританії, у 8 разів більше, ніж у Франції, і у 21 раз більше, ніж в Італії. У 1990–1996 роках ФРН фінансувало 60 % втрат ЄС по сальдо, а з відрахуванням т.з. «роттердамського ефекту» її внесок в покриття чистих витрат на розвиток інтеграції в цей період становив 81,9 % [421, с. 38–39]. При цьому неттоотримувачами по бюджету ЄС були не лише

країни-аутсайтери, але й такі економічно заможні країни, як Люксембург і Данія. Ситуація здавалась би дивною, якщо не враховувати, що участь Німеччини в бюджеті ЄС є одним з ключових аспектів її європейської політики. ФРН вдало використовує свою роль у наповненні бюджету ЄС для спрямування процесу інтеграції в напрямі, що відповідає її економічним інтересам. Внаслідок лібералізації взаємної торгівлі між державами-членами у поєднанні з обмеженням конкуренції в третіх країнах зовнішня торгівля Німеччини розвивається доволі успішно, про що свідчить зміцнення позицій її експорту на ринках третіх країн і зведення до мінімуму конкуренції німецької продукції на ринках країн ЄС; використання протекціоністської політики ЄС для захисту галузей національної промисловості, кон'юнктура яких розвивається несприятливо; успішна участь у здійсненні єдиних європейських політик (агарної і структурної), займаючи друге місце серед отримувачів коштів у них. Таким чином ефект політичного лідерства ФРН, обумовлений її роллю головного кредитора бюджету ЄС, досягається ціною набагато менших витрат, ніж це можна було передбачати.

Після розширення складу ЄС нові держави-члени, рівень розвитку яких виявляється нижчим середнього по Союзу, опиняються в залежності від позиції держав-донорів. Фактично ФРН використовує бюджет ЄС як важіль свого впливу на позицію держав-партнерів. Будь-яка ініціатива, що спрямована чи на розширення, чи на поглиблення інтеграції, означає збільшення витрат ЄС. Відповідно питання про фінансування цих ініціатив закономірно породжує питання перегляду бюджету, у формуванні якого основна роль належить ФРН та іншим країнам-донорам. Разом з тим слід зазначити, що старі члени об'єднання і Союз у цілому об'єктивно зацікавлені в розширенні єдиного європейського ринку, оскільки це суттєво посилить економічні позиції ЄС у світі. При розрахунках у цінах і по паритетах покупної спроможності національних валют на 1995 р. сукупний валовий внутрішній продукт Євросоюзу в 1990 р. становив 21,2 % світового і був вище відповідного показника США (20,4 %), Японії (8,5 %) та Китаю (5,9 %). У 2000 р. частка ЄС

(19,7 %) у світовому ВВП знизилася порівняно з часткою США (21,1 %). За прогнозами, у 2015 р. частка ЄС (у складі 15 держав-членів) зменшилася б до 16,4 %, проти 18,6 % у США, незначною мірою випереджаючи Китай (14,2 %). Тобто лише протягом одного покоління ЄС перемістився з 1-го на 3-тє місце за економічним потенціалом [185, с. 62–69]. Аналізуючи наслідки розширення ЄС за рахунок країн ЦСЄ, Н. Злоказова робить припущення, що поєднання старої і нової Європи здатне надати значний імпульс розвитку європейської економіки і модернізації європейської моделі. Таке припущення було зроблено, виходячи з того факту, що в східноєвропейських державах приріст ВВП протягом 2001–2003 рр. у 2–3 рази перевищував середньоєвропейський показник. Отож, прийняття країн ЦСЄ дозволить Євросоюзу підвищити темпи приросту ВВП. Таке очікування в цілому виявилися виправданими [168].

Фінансова криза, якої зазнав Союз, все частіше спонукає брюссельських і національних політиків до розробки планів її подолання і попередження її проявів у майбутньому, реалізація яких приведе до перегляду існуючого балансу між повноваженнями наднаціональних інститутів і національних урядів у фінансовій і економічній сферах в напрямі їх подальшого делегування від держав-членів до ЄС. Зазначимо, що цей процес має об'єктивний характер.

Зміст економічної функції, а також роль і співвідношення національних і союзних інститутів влади в її реалізації обумовлюються специфікою завдань відповідного етапу економічної інтеграції. Попри важливі досягнення в цьому процесі важко не помітити, що створення ЕВС так і не привело до формування єдиної економічної політики ЄС. Це й не дивно, оскільки усі держави-члени є учасниками першої частини союзу, але не всі з них беруть участь у другій. Це приводить до певного розбалансування європейської системи господарювання, оскільки наявність розвинутої валютної системи є головною умовою нормального функціонування економіки не лише окремої держави, але й об'єднання в цілому. Всередині ЕВС економічний і валютний елементи тісно пов'язані між собою: спільна економічна політика є передумовою формування єдиного економічного простору, який, у свою чергу, потребує спільної

валютно-фінансової політики і єдиної грошової одиниці. Водночас валютний союз неможливий без спільної економічної політики, оскільки єдина валюта не зможе функціонувати в умовах відмінних національних темпів інфляції, відсоткових ставок, рівнів державного боргу тощо. Але попри існуючий взаємозв'язок слід визнати очевидний факт: ЕВС складається з двох рівних за значенням, але різних за формою інтеграції складових: спільної економічної і єдиної грошово-кредитної політики [121]. Саме такий підхід закріплено в статтях 119, 121 ДФЄС, де передбачено формування економічної політики ЄС, що заснована на тісній координації національних економічних політик, внутрішньому ринку і постановці спільних цілей, та визначення й проведення єдиної грошової політики і єдиної політики валютних курсів. Причому, як це впливає з аналізу статей 120, 121 ДФЄС, проведення економічної політики залишається прерогативою національних урядів, а не Союзу. Держави-члени лише зобов'язані при її проведенні зважати на цілі Союзу (ст. 3 ДЄС) і не виходити за межі головних орієнтирів (ст. 121 ДФЄС). Навіть якщо окрема держава вийде за межі головних орієнтирів або її дії будуть загрожувати стабільності ЕВС, то Комісія може лише направити уряду попередження, а Рада – рекомендації [145, с. 269–270]. Таким чином, інститути Союзу позбавлені реальних важелів впливу на національні уряди в питанні проведення ними економічної політики і формування єдиної європейської економічної політики.

Єдина грошово-кредитна політика ЄС має відображати усереднені обставини всіх держав-учасниць ЕВС. Однак, економічні обставини не бувають усередненими. Слід враховувати незбіг фаз економічних циклів у державах-членах; глибокі структурні відмінності між ними; реакція національних грошових систем на одні й ті самі інструменти грошово-кредитної політики можуть бути несиметричними. Отже, ефективність грошово-кредитної політики ЄС підринається тією обставиною, що ЄЦБ важко оперативно реагувати на специфічні умови національних економік, а уряди і центральні банки держав-членів позбавлені таких важелів антициклічного реагування, як право

самостійно встановлювати відсоткові ставки і змінювати обмінні курси національних валют [297, с. 153–160].

З реалізацією економічної політики ЄС тісно пов'язана бюджетна політика. В. М. Кошелєв зазначає, що в ЄС зберігається фрагментарна, децентралізована бюджетна система, яка складається з національних бюджетних систем. Тобто кожна держава-член проводить самостійну фінансову політику, обмежену лише критеріями, визначеними у Пакті стабільності й зростання. Це у свою чергу породжує труднощі для проведення єдиної макроекономічної політики в межах ЄС і потребує координації національних бюджетних політик [260, с. 139].

Оскільки прибутки в країнах єврозони неоднаково реагують на економічні зміни, пропонується доповнити ЕВС спільною податковою системою аби нейтралізувати кризові явища в ній. Однак реалізувати цю пропозицію важко, оскільки після запровадження євро і передачі грошово-кредитної політики у відання ЄС у національних урядів залишився лише один інструмент регулювання економіки – податкова політика. Риси й особливості структури податкової системи, спрямованість податкової політики обумовлені передусім здійснюваною в державах-членах економічною і соціальною політикою, її метою і конкретним змістом. Отже, національні податкові політики відображають особливості соціально-економічних моделей держав-членів, які є відмінними, що ускладнює процес їх гармонізації в рамках ЄС [207]. Попри складність такого завдання створення єдиної валюти без відповідної схеми страхування на загальноєвропейському рівні може призвести до краху ЕВС, оскільки фінансовий федералізм, що сприяє функціонуванню валютної зони США, в ЄС майже відсутній, що є однією з причин його невисоких економічних показників [330].

Якщо в рамках валютного союзу створено доволі ефективний ЄЦБ, то в рамках економічного союзу такий інститут (економічний уряд) не створено. Це негативно позначилося на процесі удосконалення європейської системи господарювання, адже важко забезпечити структурну й територіальну

цілісність і пропорційність розвитку загальноєвропейської системи господарювання, особливо якщо враховувати егоїзм держав-членів.

Усвідомлюючи важливість фінансової дисципліни для ефективного функціонування ЕВС, держави-члени під час Дублінського саміту (1996 р.) Європейської ради доручили Екофіну на основі статей 99 і 104 ДЄСПв (Маастрихтська редакція) розробити Пакт стабільності. На вимогу Франції він був перейменований у Пакт стабільності й зростання (далі – ПСЗ). Пакт стабільності й зростання було прийнято на Амстердамському саміті у червні 1997 р. Він складається з резолюції Європейської ради і двох регламентів Ради (перший регламентує контроль за бюджетною політикою та координацію економічної політики (1466/97), а другий – заходи у разі надлишкового дефіциту (1467/97)), ухвалених 7 липня 1997 р., які містять технічні умови. Мета прийняття ПСЗ полягала у захисті фінансової стабільності країн ЄС шляхом дотримання фіскальної дисципліни, координації національних економічних і бюджетних політик. Відповідно до положень Пакту держави-члени єврозони взяли на себе два основних обов'язки: річний дефіцит державного бюджету не повинен перевищувати 3 % ВВП, а національний борг має утримуватися в межах до 60 % ВВП. У подальшому Франція і Німеччина всупереч застереженням ЄЦБ ініціювали корегування ПСЗ, яке було здійснено у березні 2005 р.¹ Головним нововведенням стало скасування ст. 104 ДЄС, яка визначала політику щодо бюджетного дефіциту. Національні уряди отримали можливість виходити за встановлені межі бюджетного дефіциту і державного боргу, але за умови врахування динаміки державного бюджету і залежно від того, наскільки дефіцит обумовлений заходами зі стимулювання економічного зростання.

Пакт стабільності і зростання поряд із Загальним бюджетом став важливою складовою Лісабонських договорів. Стратегія подолання рецесії і забезпечення посткризового розвитку в ЄС побудована на основі критеріїв

¹ Регламент Ради 1055/2005 змінив Регламент 1466/97, а Регламент 1056/2005 відповідно Регламент 1467/97.

Пакту, а Загальний бюджет передбачає антикризові заходи. Відповідно до ПСЗ кожна держава-член зобов'язана щорічно надавати програми стабільності, в яких визначено як у середньостроковій перспективі буде забезпечено фінансову стабільність. У процесі оцінки таких програм Союз звертає увагу на довгострокову стабільність державних фінансів [444, с. 104].

В умовах погіршення економічного і фінансового стану все більшого числа членів Союзу з метою покращення бюджетної дисципліни керівники держав-членів вдалися до створення фіскального союзу, що стало важливим кроком на шляху посилення наднаціональних засад об'єднання (осторонь фіскального союзу залишилися Великобританії і Чехія). У підсумку всередині ЄС, де вже існувала зона євро з 17 країн, виникло нове утворення, що об'єднує 25 країн з єдиною бюджетною політикою. Німеччина наполягала, щоб механізм з обмеження заборгованості в усіх країнах фіскального союзу був оформлений на законодавчому рівні, щоб наступні уряди не змогли відмінити їх. У випадку якщо певна країна відмовиться його запроваджувати, передбачалося, що Комісія зможе оскаржити її дії в Суді ЄС. Однак інші держави-члени вирішити надати це право не Комісії, а одній з країн Союзу.

Досить гострі дискусії розгорнулися з приводу питання про можливість країн, що не увійшли до єврозони, але входять до фіскального союзу, брати участь у самітах єврогрупи і впливати на її рішення. Попри негативне ставлення Франції внаслідок майже ультимативної вимоги Польщі було вирішено допустити такі країни до роботи самітів з питань євро, якщо на них вирішуватимуть питання, пов'язані з фіскальним союзом чи майбутнім євро. У результаті механізм прийняття рішень у фінансово-економічній сфері ЄС став ще більш складним і диференційованим – у ньому виділяється три рівні співпраці: 1-й рівень передбачає проведення самітів усіх 28 держав-членів, коли обговорюватимуться проблеми внутрішнього ринку ЄС; на 2-му рівні проводяться зустрічі 25 чи 26 країн, присвячених роботі фіскальному союзу; на 3-му рівні проблеми євро обговорюватимуть керівники 17 країн єврозони.

У 2012 р. керівники країн зони євро вдалися до чергового доленосного кроку, домовившись створити «банківський союз», що передбачає здійснення контролю над фінансовими інститутами країн валютного блоку. На думку Ж.-М. Баррозу, здійснення такого контролю є важливим елементом стратегії створення економічного, податково-бюджетного і політичного союзу, який розширить межі інтеграції. Єдиний орган ЄС з нагляду за діяльністю банків відкриє шлях для прямої рекапіталізації банків за допомогою Європейського стабілізаційного механізму, а також для запровадження єдиних систем страхування банківських вкладів і врегулювання проблем банків [27]. У контексті прийнятих рішень Комісія пропонувала до липня 2013 р. перевести усі потужні банківські установи зони євро під контроль ЄЦБ. Країни, які не входять до зони євро, можуть на добровільних засадах приєднатися до «єдиного наглядового механізму»; при цьому вони, як і раніше, будуть перебувати під юрисдикцією Європейського банківського органу, який визначає правила діяльності банків всього Союзу. Створюваний Єдиний механізм нагляду за діяльністю банків буде заснований на трьох ключових принципах [27].

Принцип єдиних правил здійснення нагляду означає, що в сучасних умовах Союз не може обмежитися існуючою практикою узгодження діяльності національних наглядових органів. Єдині правила нагляду за діяльністю банків необхідні для зміцнення довіри серед держав-членів єврозони.

Принцип авторитетності. Єдиний механізм нагляду за діяльністю банків очолить ЄЦБ. Якщо раніше такий контроль здійснювали компетентні національні органи, то відтепер їх роль буде зводитися переважно до участі в підготовці і виконанні рішень ЄЦБ. ЄЦБ має забезпечити ретельний, якісний, обґрунтований і одноковий нагляд за діяльністю банків єврозони, що має повернути довіру банків один до одного і зміцнити фінансову стабільність в єврозоні. Пропозиція Комісії передбачає, що ЄЦБ в подальшому очолить роздроблену сьогодні систему національних регуляторів, отримавши при цьому повноваження щодо здійснення керівництва, накладання санкцій, закриття

банків в зоні євро, здійснення контролю за банківською ліквідністю, вимоги збільшення буферного капіталу, передбаченого для покриття збитків. Ж.-М. Баррозу зазначив, що новий наглядовий орган зможе втрутитися в діяльність будь-якого банку євро зони у випадку необхідності [170]. Наглядова роль ЄЦБ буде повністю відокремлена від його грошово-кредитної відповідальності, хоча в експертів існують сумніви щодо реалізації цієї умови. Європейська служба банківського нагляду буде продовжувати здійснювати керівництво в рамках єдиного ринку та забезпечувати однаковість наглядової діяльності в масштабах всього Союзу.

Створення єдиного наглядового органу відповідно до рішення саміту ЄС буде здійснено в три етапи: на першому етапі (на початку 2013 р.) ЄЦБ отримає право обирати банки для нагляду; на другому (з 1 липня 2013 р.) – під його нагляд підпадуть усі системоутворюючі кредитні інститути єврозони; на третьому етапі (з 1 січня 2014 р.) – решта (біля 6000) банків єврозони.

Розширення повноважень ЄЦБ породжує проблему здійснення контролю за ним. Якщо Комісія прагне наділити контрольними повноваженнями Європарламент, то держави-євроскептики прагнуть передати їх здійснення національним парламентам і Європейській раді.

Принцип широти охоплення передбачає, що нова європейська система нагляду буде охоплювати всі банки єврозони. Щоправда, з приводу визначення меж нагляду в ЄС існують відмінності в позиціях. Так, якщо Німеччина вважає за потрібне, щоб ЄЦБ здійснював нагляд за станом лише 25 найбільших європейських банків, то Комісія хотіла б розширити повноваження ЄЦБ по здійсненню контролю на усі «здатні здійснювати вплив» банки, а з часом також наділити його повноваженнями з контролю за страхуванням депозитів і керуванням банківською неспроможністю. Передбачається також усунення відмінностей між членами єврозони і членами ЄС, які не входять до валютного союзу, враховуючи при цьому, що останні можуть виявити бажання брати участь у діяльності нових наглядових механізмів.

Ефективність створених фіскального і банківського союзів залежить від того, якого статусу в інституційній системі набудуть компетентні інститути і органи, наскільки важливі повноваження вони отримають. Вирішення цього питання потребує внесення змін до установчих договорів, що з огляду на складність їх перегляду викликає певний песимізм. Усвідомлюють необхідність внесення таких змін представники всіх великих фракцій Європарламенту, однак розуміють вони і складність їх втілення в життя [356]. Саме тому керівництво ЄС намагається здійснювати такі кроки, які не потребують перегляду установчих договорів Союзу. Паралельно розробляється план оновлення установчих договорів, який може бути винесений на засідання Європейської ради.

5.3.3 Соціальна функція в умовах зближення соціальної політики європейських держав

Соціальні проблеми, які завжди впливають на всю систему економічних, політичних, правових і моральних відносин у суспільстві, значною мірою визначають також характер і темпи розвитку європейської інтеграції. На час створення Європейських співтовариств інтеграція мала галузевий характер. В цей період в установчих договорах були сформульовані лише основні соціальні цілі: забезпечення соціального прогресу, сприяння становленню законодавства про працю, зростання зайнятості і підвищення життєвого рівня, покращення умов праці, вільне пересування робочої сили, соціальне забезпечення, діалог між соціальними партнерами тощо.

Інтеграційні процеси розширюють і поглиблюють зміст соціальної сфери життєдіяльності держав-членів, покладаючи на них додаткові завдання у соціальній сфері, а також передбачають залучення наднаціональних інститутів до реалізації соціальної функції. Це вимагає перегляду з боку окремих держав стратегії їх розвитку. Зрозуміло, що така трансформація політики не може бути швидкою і проходити легко. Попри це в ДЄЕС вперше вдалося закріпити ряд

кроків у напрямі переведення соціальної політики із сфери ідеологічних гасел у практичну площину. Так, ДЄЕС вперше виділяв спеціальний розділ «Соціальна політика», що засвідчувало прагнення визначити програму соціальних дій і виробити механізм її реалізації. На підставі статей 193–198 ДЄЕС створювався Економічний і соціальний комітет зі статусом консультативного органу; ст. 122 закріплювала обов'язок Комісії включати в щорічний звіт Європарламенту главу щодо соціального розвитку, а згідно зі ст. 123 засновувався Європейський соціальний фонд як фінансовий інструмент реалізації соціальних ініціатив. У ст. 117 визнавалося, що держави-члени згодні з необхідністю покращувати умови праці і життя трудящих, створення умов їхньої гармонізації під час такого покращення. Договір гарантував трудящим вільне пересування в межах Співтовариства (ст. 48), причому така свобода передбачала скасування будь-якої дискримінації за національною ознакою стосовно трудящих держав-членів у питаннях найму, оплати праці та інших умов праці і зайнятості.

Аналіз ДЄЕС засвідчує, що ідея про необхідність розширення діяльності, спрямованої на зміцнення соціально-економічної єдності ЄЕС, забезпечення його гармонійного розвитку, викристалізувалася ще на початковому етапі інтеграції. Пояснити той факт, що проголошувані соціальні цілі формулювалися дещо абстрактно і не були підкріплені програмами конкретних дій [54, с. 207], можна тим, що поширення інтеграційних ініціатив на соціальну сферу зіткнулося з протидією національних урядів, які не були готові делегувати свої повноваження у цій сфері інститутам Співтовариства, оскільки це, з їх точки зору, створювало підстави для конкуренції двох рівнів влади. Іншою причиною було те, що наприкінці 50-х і в 60-х рр. перебільшували роль економічної інтеграції і недооцінювали значення соціального розвитку.

Поступово на рівні національних урядів і інститутів ЄС усвідомлюється той факт, що формування соціального простору, в рамках якого забезпечуються рівні можливості для усіх, хто мешкає в його межах, дозволить уникнути нерівномірного соціально-економічного і правового розвитку держав-членів, появи Європи «різних швидкостей», що призвело б до відтворення на

комунітарному рівні існуючих у соціальній сфері відмінностей. Ситуація починає змінюватися на краще в 1970-х рр. під впливом як загальносвітових, так і специфічних для Співтовариства процесів. Основним фактором конкурентноздатності в цей період, зазначає В. В. Люблінський, стає висококваліфікована праця, що пов'язана з інтелектуальною діяльністю у різних сферах. У цих умовах відбувається посилення ролі соціальної політики, що обумовлене необхідністю вирішення соціальних проблем і формування ефективних умов для розвитку людського потенціалу [296, с. 4–5]. Вказана проблема стосувалася і Європейських співтовариств, але її дія посилювалася ще й інтеграційними чинниками: запровадженням принципу вільного пересування людей у межах Співтовариства, а також його розширенням за рахунок Данії, Ірландії і Великобританії створило проблему досягнення сумісності різнорівневих у соціально-економічному плані партнерів.

Несинхронізованість національних і європейського процесів розвитку соціальної політики спостерігалася до прийняття ЄСА. На етапі прискорення темпів розвитку соціальної державності (1960–1975 рр.) відбувається розширення її можливостей на національному рівні, внаслідок чого були визначені мінімальні соціальні стандарти, які однак не набули універсального характеру. Функціонування соціальної держави на даному етапі засвідчило, що її утвердження засноване не лише на волі політичного керівництва, але й пов'язане з фундаментальними структурними змінами в суспільстві, що обумовило поступове запровадження національними урядами моделі соціальної ринкової економіки. У той же час попри зміцнення матеріальної бази ЄЕС завдяки створенню спільного ринку і прийняттю таких важливих документів, як Європейська соціальна хартія (1961 р.) та Програма соціальних дій (1972–1974 рр.), у цей період не відбулося помітного прогресу в реалізації соціальної політики на європейському рівні, що пояснюється протидією національних урядів передачі повноважень у соціальній сфері ЄЕС.

У 1972 р. у Парижі відбувся саміт, на якому було піднято питання про формування соціальної політики Співтовариства як самостійного напрямку

інтеграційного процесу, який певним чином сприяє економічній інтеграції. У заключному комюніке увага акцентувалася на визнанні того факту, що здійснення активних дій у соціальній сфері набуває не меншого значення, аніж запровадження ЕВС [799, с. 35]. Відповідно до прийнятого на саміті рішення було розроблено і протягом 1974–1976 рр. реалізовано соціальну програму, яка хоча і не мала юридичного характеру і відповідно в процесі її здійснення потрібно було посилалися на ст. 235 ДСЕС, проте вона сприяла становленню соціальної політики об'єднання і формуванню соціального законодавства (було започатковано видання директив в цій сфері правового регулювання). Головна заслуга вказаної програми полягає в тому, що вона поставила під сумнів ідею автоматичної залежності соціального прогресу від економічного [794, с. 46].

Через позицію Франції, ФРН і Великобританії делегування повноважень, необхідних для формування на наднаціональному рівні повноцінної соціальної політики, зокрема гармонізації національного законодавства у сфері зайнятості, так і не відбулося. Більше того, після 1977 р. і до середини 80-х процес видання директив з соціальних питань поступово майже припинився, а реалізація вже прийнятих часто блокувалася. Ця пояснюється тим, що соціальна політика – це інструмент стратегічної реалізації державою тієї чи іншої моделі добробуту. Існування в Європі декількох моделей соціальної держави [96, с. 109–129], що по-різному взаємодіють з громадянським суспільством і ринковою економікою, ускладнює завдання стосовно гармонізації соціальної політики держав-членів, в наслідок чого в цей період вони наполягали на самостійному, без залучення наднаціональних структур, здійсненні соціальної функції.

Вступ європейських країн у постіндустріальну епоху, зазначає В. В. Люблінський, ознаменувався переходом до принципово нової моделі розподілу доходів, що вирізняється високим рівнем заробітної платні, високою питомою вагою соціальних доходів у структурі сімейних бюджетів, скороченням розриву в рівні добробуту різних категорій населення і формуванням більш високого типу особистого споживання [296, с. 298–299]. Однак якщо на національному рівні це завдання успішно вирішувалося, то між різними державами-членами

продовжували існувати суттєві відмінності у соціально-економічному розвитку, що перешкоджало формуванню європейської ідентичності.

Оновлення парадигми соціального розвитку і соціальної політики в ЄС відбувалося поступово, з урахуванням попередніх досягнень держав-членів і Союзу в цілому, існуючих національних традицій, виходячи з аналізу поточного стану і перспектив його розвитку, на основі політично продуктивних і відповідальних принципів соціальної рівноваги і діалогу [296, с. 299]. Як наслідок, рівень централізації соціальної політики на рівні ЄС визначався характером проблем, які поставали перед ними, особливостями відповідного етапу розвитку інтеграції. Еволюція поглядів ЄС обумовлена визнанням того факту, що гармонізація певної сфери економічної політики завжди зачіпає ті чи інші соціальні питання, які також не можуть бути вирішені без правового регулювання в масштабі ЄС. Особливість змісту соціальної політики ЄС полягає у постійній її модифікації залежно від нових факторів, які виникають у процесі інтеграції, змін у соціальній структурі суспільства, рівня політичної активності громадян, специфіки економічної політики і нарешті — трансформації соціального питання. Протягом тривалого часу вважалося, що, соціальна гармонізація має стати природним наслідком економічної інтеграції, а таму немає потреби в передачі повноважень у соціальній сфері на рівень Союзу. Протидія делегуванню повноважень по реалізації соціальної функції походила як від окремих соціальних груп країн-членів, так і від монополій та національних урядів. Окремі соціальні групи у країнах з більш високим рівнем добробуту побоювалися, що таке делегування матиме наслідком уніфікацію, а значить і зниження якості соціального захисту. Монополії не бажали нести подвійні витрати щодо розв'язання соціальних питань. Національні уряди відмовлялися від обмеження своїх прав у сфері здійснення соціальної політики через побоювання втрати вагомого важеля впливу на потенційних виборців, адже у випадку успіху у проведенні соціальної політики інститути ЄС отримали б широку соціальну підтримку щодо подальшого здійснення інтеграції, темпи і зміст якої могли б вийти з-під контролю національних урядів.

Будівництво єдиного соціального простору в Європі активізувалося у другій половині 1980-х років і було пов'язане з необхідністю отримання широкої соціальної підтримки інтеграції, яка вийшла на рівень перетворення Співтовариств у Євросоюз. Соціальна політика ЄС визнана одним з ключових інструментів інтеграції після прийняття ЄЄА, тобто коли держави-члени усвідомлюють необхідність перетворення об'єднаної Європи з економічно потужного суб'єкта у провідного гравця у світовій політиці. Саме в цей період починається позиціювання спільноти, що склалася в рамках ЄС, як соціально-політичної цивілізації нового типу, основу якої становлять демократії європейського зразка, соціально орієнтована ринкова економіка, правова і соціальна держава. ЄЄА вніс у порядок денний таке складне завдання, як формування єдиного соціального простору. Він незначною мірою розширив компетенцію наднаціональних інститутів у соціальній сфері, однак йому вдалося порушити принцип однастайності під час вирішення питань, пов'язаних з безпекою і здоров'ям трудящих. Ще однією новацією, запровадженою ЄЄА, стало визнання ролі соціальних партнерів як неодмінних учасників втілення в життя комунітарної соціальної політики. Розбудова соціального співтовариства потребувала зміни існуючих підходів. Так, текст ДЄЕС було доповнено розділом «Економічне і соціальне з'єднання», ст. 118а, яка передбачила відповідальність країн-членів за розв'язання соціальних проблем, ст. 22, яка поклала на Комісію обов'язок щодо сприяння діалогу між соціальними партнерами. Найсуттєвішою новацією стало порушення принципу однастайного голосування — передбачалося, що питання, пов'язані з безпекою і здоров'ям трудящих, приймаються кваліфікованою більшістю голосів.

Наступним кроком на шляху формування європейської соціальної моделі стало прийняття у 1989 р. Хартії основних соціальних прав трудящих Співтовариства, яка закріпила 12 базових прав: на працю у будь-якій країні-члені; на справедливу винагороду за працю; на покращення умов життя і праці; на соціальний захист відповідно до правил країн-членів та інші [524, с. 77–82]. Хартія не розширила компетенцію Співтовариства в соціальній сфері, однак

окреслила контури єдиної європейської соціальної моделі. Втіленню в життя положень Хартії, зазначає О. Є. Сергєєв, мала сприяти розроблена Комісією ще до прийняття Хартії спеціальна програма соціальних дій. Визначаючи зміст комунітарних дій у соціальній сфері, Комісія керувалася такими базовими засадами соціальної політики, як принципи субсидіарності, поваги до багатоманітності систем, культур і національної практики і сприяння конкурентоздатності підприємств [440, с. 17]. Втілення в життя положень Хартії виявилось неможливим без внесення змін до Римських договорів. Вирішення цього завдання стало справою наступних етапів інтеграції.

На початку 1990-х рр. об'єднана Європа зіткнулася з низкою проблем у соціальній сфері, серед яких головне місце посідають дві: розширення компетенції інститутів ЄС, яка б дозволила їм ефективно здійснювати заходи в рамках реалізації національними урядами соціальної функції і реалізація принципів конвергенції і гармонізації національних систем соціального захисту [433]. Вказані проблеми набули особливої значущості на фоні зростання негативного ставлення європейців до проблеми соціальної нерівності [196, с. 94]. Необхідність здійснення політики економічного і соціального вирівнювання вперше виникла перед об'єднаною Європою під час першого розширення у 1973 р. Відповіддю на цей виклик стало заснування в 1975 р. Європейського фонду регіонального розвитку. Однак найбільш значні проблеми перед ЄЕС постали у зв'язку із прийняттям до Співтовариства країн ЦСЄ, які суттєво відставали від соціальних стандартів ЄС. Виникла загроза розвитку в ЄС масових і неконтрольованих процесів міграції робочої сили з недостатньо розвинутих у соціально-економічному плані регіонів у більш розвинуті. Одним з основних шляхів вирішення проблеми є запровадження на рівні ЄС поетапних заходів із інтеграції ринків робочої сили нових держав-членів до ринку праці Союзу. Такі заходи традиційно зазначаються в протоколах до договорів про приєднання. Однак цей шлях має і певні вади, оскільки в таких протоколах вміщено обмежений перелік вимог у сфері соціальних і трудових відносин, яким мають відповідати країни-кандидати. Як

наслідок, стосовно значного кола відносин, що входять до предмета соціального і трудового права ЄС, вимоги стосовно їх адаптації до відповідних європейських стандартів не закріплюється.

Традиційним шляхом вирішення проблем соціально-економічної неоднорідності держав-членів є використання структурних фондів Союзу [445]. Так, у зв'язку з інтеграцією до ЄС країн ЦСЄ було створено Європейський фонд професійного навчання (1990 р.), покликаний надавати допомогу вказаним державам у розвитку професійної підготовки, а в 1993 р. було засновано Фонд з'єднання, діяльність якого спрямована на ліквідацію відмінностей між «двома Європами» [413].

Що стосується завдання гармонізації національних систем соціального захисту, то слід зазначити, що ця проблема є доволі складною. В Євросоюзі виділяють наступні основні системи соціального захисту: континентальна, англосаксонська, Скандинавська і південно-європейська, які здійснюють головний вплив на формування європейської моделі [216]. Поряд з ними існують й інші національні системи, зокрема нових держав-членів з регіону ЦСЄ, які не належать до жодної з вказаних груп і не здатні впливати на формування єдиного соціального простору ЄС через брак політичного і економічного потенціалу цих держав. З цього приводу О. Є. Сергєєв робить припущення, з яким ми згодні, що Туреччина не могла б увійти до єдиного соціального простору Європи, оскільки її соціальна модель несумісна з жодною з європейських моделей. У той же час для інтеграції Хорватії і Македонії перешкод немає, оскільки перша схожа на польську, а друга — на болгарську соціальні моделі, які довели спроможність до такої інтеграції [440, с. 16, 20–25].

Розширення правової бази соціальної політики відбулося в результаті підписання Маастрихтського договору, який доповнив ДЄЕС розділами VIII «Соціальна політика, освіта, професійне навчання і молодь» і XIV «Економічне і соціальне з'єднання». У свою чергу Амстердамський договір передбачив активізацію соціальної політики і гармонізацію національного соціального законодавства. Маастрихтський договір супроводжувався Угодою про

соціальну політику та Протоколом про соціальну політику. Під соціальною політикою ЄС, починаючи з даного моменту, прийнято розуміти, по-перше, розробку концепції діяльності ЄС у соціальній сфері; по-друге, виявлення детермінант, що гарантують якість життя, усталений розвиток, конкурентоспроможність та інші найважливіші показники всебічного зростання потенціалу ЄС; по-третє, створення на цій основі комплексної системи заходів і програм, соціальних технологій, що забезпечують соціальну стабільність, подолання внутрішніх протиріч і боротьбу між різними суспільними силами; по-четверте, формування механізму забезпечення інтересів ЄС і вирішення відповідних завдань у соціальній сфері; по-п'яте, прогнозування соціального майбутнього ЄС, шляхів соціального розвитку нового суспільства, що інтегрується, можливих наслідків цього процесу [216, с. 12]. Це означає, що сучасна соціальна політика ЄС стала більш змістовною, ніж на попередніх етапах інтеграції, коли її завдання обмежувалися вирішенням питань оплати і умов праці, професійної підготовки, пенсійного забезпечення і соціальної допомоги. Особливий інтерес становить Протокол, який вперше закріпив право ЄС на здійснення соціальної політики і визначив межі його втручання. Ці договори із додатками та «Програма соціальних дій» визначають нині юридичну основу соціальної політики Союзу і забезпечують правові умови для реалізації проголошених у Хартії прав.

Накопичений досвід руху до об'єднаної Європи підвів європейців до усвідомлення необхідності приділяти особливу увагу колу проблем, що сьогодні визначають зміст такого поняття, як «соціальний вимір». Цей термін, на думку М. В. Каргалової, являє собою змістовну формулу, яка увібрала в себе всю теорію і практику соціального спрямування, істотно розширивши зміст того, що в перших установчих договорах охоплювалося формулюванням «соціальні положення». Поняття «соціальний вимір» фокусує соціальні наслідки кожного з напрямів політики ЄС, а діяльність Союзу розглядається крізь призму існуючих у його рамках соціальних проблем. Запровадження «соціального виміру» як особливого поняття слід трактувати як намір ЄС

«повернутися обличчям до людини» і будувати всю свою діяльність відповідно до соціальних норм, попереджаючи розвиток «соціального демпінгу». У географічних кордонах ЄС соціальний вимір виражається через створення єдиного соціального простору — категорії, що означає простір, у межах якого реалізується соціальна політика Союзу [216, с. 7–9].

Про реальність намірів Комісії ЄС захищати права трудящих свідчать її ініціативи щодо здійснення соціальних програм (ADAPT, TESS, EURES, RETRA, SAFE, HELIOS, NOW, HORIZON, YOUTHSTART, SOCRATES і LEONARDO) [445], реалізація яких забезпечує збір і аналіз об'єктивної інформації, що характеризує реальний стан у відповідній сфері, що сприяє прийняттю зважених і ефективних рішень комунітарними інститутами і передусім Європейською комісією, а також окремих проектів, використовуючи для цього структурні фонди та інші інструменти комунітарної політики.

Таким чином, слід визнати, що в сучасних умовах проведення єдиної соціальної політики стає життєво важливим елементом, необхідним для зміцнення внутрішніх зв'язків всередині Союзу і подальшого формування європейської ідентичності. Компетенції, якою володіють комунітарні інститути, політика соціального партнерства, яку вони запроваджують у масштабі ЄС, різноманітні форми і рівні співпраці ведуть до зростання ролі наднаціонального регулювання, забезпечення дії принципу примата права ЄС над відповідними галузями національного права [425].

Про тенденцію до посилення ролі комунітарних інститутів ЄС у здійсненні соціальної політики свідчить розширення їхніх функцій у цій сфері. Так, сьогодні вони займаються: розробкою стратегії соціального розвитку ЄС, рамкових програм соціальних дій та загальних орієнтирів; проведення досліджень з проблематики сприяння соціальному діалогу; аналізом ситуації і контролем за дотриманням узгодженого курсу і виконанням прийнятих рішень у державах-членах, а в необхідних випадках — розробкою рекомендацій національним урядам; координацією дій держав-членів; розробкою наднаціональних нормативних актів із соціальних питань і контролем за їх

імплементациєю в національне законодавство; розробкою і здійсненням власних ініціативних програм, що фінансуються з коштів бюджету ЄС, за рахунок кредитів Європейського інвестиційного банку та інших джерел [433].

Історія європейського об'єднання доводить, що процеси економічної і політичної інтеграції значною мірою визначаються ступенем сумісності соціального простору країн, які беруть у ній участь. Однак в ЄС досі не всі країни дотримуються єдиного погляду на соціальну політику і між державами-членами існують досить суттєві відмінності за ступенем соціально-економічного розвитку і кожний етап розширення Союзу лише підкреслює існуючу диференціацію. Так, на початку 90-х рр. розпочалася процедура з приєднання до Співтовариств Австрії, Швеції та Фінляндії. За загальним правилом вказані країни зобов'язалися застосовувати комунітарне право, зокрема й ту його частину, що регулює вільне пересування осіб і соціальну політику. Виконання цієї вимоги не створювало для вказаних країн, як і для Союзу в цілому, проблеми, оскільки за рівнем життя вони перевищували середньостатистичні показники по ЄС, а їх системи соціального захисту були ефективними. Проте не кожне розширення ЄС було таким безпроблемним з точки зору інтеграції нових держав до спільного соціального простору — друге, третє, п'яте і шосте розширення різною мірою створило як для країн, що входили до ЄС, так і для Європейського Союзу істотні труднощі у цьому плані.

У 2004 р. загальні витрати на соціальний захист в ЄС становили 27,3 % від обсягу ВВП, що є показником активної соціальної політики. Однак дане співвідношення відрізняється вдвічі по конкретних державах-членах ЄС. Країни з найбільш високим співвідношенням витрат на соціальний захист і ВВП — Швеція (32,9 %), Франція (31,2 %), Данія (30,7 %), Німеччина (29,5 %), Бельгія (29,3 %), Австрія (29,1 %) і Нідерланди (28,5%) — витрачають на соціальні потреби більше ніж вдвічі більше, аніж три країни з найбільш низьким показником цього співвідношення: Латвія (12,6%), Литва (13,3 %) і Естонія (13,4%). Ще більш помітною є відмінність між державами-членами за абсолютними показниками соціальних витрат на душу населення. Їх розмір у

2004 р. коливався від 381 євро в Латвії до 11258 у Люксембурзі та 9460 євро в Данії. За межами ЄС соціальні витрати на душу населення найбільш високі в Швейцарії (10999 євро) і Норвегії (9824). Тобто, якщо в Люксембурзі та Швейцарії соціальні витрати в 2004 р. перевищували 900 євро на людину на місяць, то в Латвії, Литві, Естонії та Польщі не досягали і 50 євро. Аналогічна ситуація склалася в питанні соціальних виплат на підтримку сім'ям з дітьми, відмінності в розмірах яких по країнах ЄС відрізняються більш ніж 10 разів. Так, найбільш високим показниками соціальних виплат і надання допомоги на душу населення характеризуються Люксембург (11963 СКС (стандарт купівельної спроможності) в 2004 р.), Швеція та Данія (більш ніж по 8200 СКС), а за межами ЄС — Норвегія (8970 СКС) і Швейцарія (8285 СКС). Країни Балтії й тут відрізняються найбільш низькими показниками: в Латвії — 1189, Литві — 1402, Естонії — 1602. Ще більше відмінностей між країнами ЄС у розмірі соціальних виплат на підтримку сімей з дітьми, які розраховані на душу населення. У 2004 р. в середньому по Європі вона становила 466 СКС. При цьому, якщо в Польщі вона становила 99, то в Люксембурзі — 2076, а в Данії — 1072. За межами ЄС, у Норвегії ці показники досягали 1064 СКС, а в Ісландії — 911 СКС. Водночас досить низьким розміром виплат вирізняються Польща, Литва, Латвія, Іспанія, Мальта (близько 150 СК), а також Португалія, Естонія і Словаччина (трохи більше 200 СКС) [600, с. 601–602].

Аналіз реалізації політики соціального захисту дозволяє зробити висновок про те, що в ЄС існують суттєві відмінності між державами-членами за рівнем витрат на соціальний захист. При цьому вони лише частково пов'язані з різницею в рівні добробуту і цін. Значно більше вони відображають існуючі відмінності в національних системах соціального захисту, стосовно уніфікації яких на рівні Союзу існує чітка заборона, у демографічних тенденціях, рівні безробіття, а також інших соціальних інституційних та економічних факторах. При цьому показники соціальних витрат Іспанії, Португалії та Ірландії доводять, що членство в ЄС автоматично не призводить до швидкого вирівнювання існуючих на момент вступу відмінностей у

стандартах соціального забезпечення між новими і старими членами Союзу. Разом з тим з наведених статистичних даних стає очевидно, що за межами ЄС існують країни, які за показниками соціальних витрат перебувають фактично на одному рівні з державами ЄС, які є лідерами в проведенні соціальної політики. Отже, рівень соціального захисту обумовлюється не стільки членством в ЄС, скільки ефективною соціальною політикою, яка проводиться урядом, а також діяльністю ЄС, який здатен певним чином впливати на соціальну політику держав-членів за допомогою Структурних фондів, що були створені в різний час і використовуються для різних цілей.

В умовах фінансової і соціально-економічної кризи, яка болісно зачепила ЄС, можна було б припуститися думки, що увага до соціальної політики суттєво зменшиться, а амбітні соціальні цілі будуть переглянуті. Однак ЄС не пішов цим шляхом. У березні 2010 р. Комісія розробила і ухвалила на найближчі десять років нову стратегію економічного розвитку «Європа 2020: стратегія розумного, усталеного і всеосяжного зростання» [700]. Одним із завдань Стратегії є забезпечення всеосяжного зростання, під яким Комісія розуміє економіку високого ступеня зайнятості населення, що прагне до економічного, соціального і територіального об'єднання. Ж. М. Баррозу підкреслює, що всеосяжне зростання економіки має забезпечити людям нові можливості за допомогою високого рівня зайнятості, інвестицій у знання і навички, боротьби з бідністю і удосконалення ринку праці, навчання і соціального захисту, які разом сприяють побудові більш соціально однорідного суспільства. Для посилення територіальної єдності необхідно, аби результати економічного зростання були поширені на весь ЄС [700]. Таким чином, на найближчі десять років ЄС обумовлює успіх розвитку економічної інтеграції реальними досягненнями в соціальній політиці, що підкреслює роль останньої.

У Стратегії два напрями із семи присвячені соціальній політиці Союзу. Слід зазначити, що соціальні напрями діяльності не просто формулюються, але й деталізуються і містять конкретні завдання, яких Союз спільно з державами-членами має досягти. Так, Союз буде прагнути працевлаштувати до 2020 р. 75

% населення у віці від 20 до 64 років; скоротити кількість людей, яким загрожує небезпека опинитися за межею бідності, на 20 млн. (з 80 до 60 млн.); забезпечити, щоб частка учнів, що не закінчили школу, не перевищувала 10 % і не менше 40 % молоді повинно мати вищу освіту.

1-й напрям: «План з розвитку нових здібностей і збільшення кількості робочих місць». Метою цього напрямку є створення необхідних умов для удосконалення ринку праці заради забезпечення зростання зайнятості і гарантування стабільності в суспільстві. Єврокомісія усвідомлює, що світ і Європа зокрема входять у фазу соціально-економічної нестабільності, а тому акцент робиться на необхідності і здатності працюючих, передусім молоді, адаптуватися до ситуації, коли умови на ринку праці будуть постійно змінюватися. Відповідальність за реалізацію цього напрямку несуть як Комісія, так і держави-члени. Комісія бере на себе обов'язок створити ринок праці, побудований на гнучкій і динамічній економіці; розробити і адаптувати законодавство, включаючи інструменти трудового законодавства, а також регулювання нових ризиків завдання шкоди здоров'ю і отримання травм на роботі; підтримувати внутрішньо-європейську мобільність працівників використовуючи для цього інвестиції з Європейського соціального фонду; підтримувати посилення кооперації між інститутами ринку праці; посилити ступінь соціального партнерства; дати потужний імпульс для кооперації у сфері освіти і навчання. Від національного рівня влади очікують впровадити національні заходи по досягненню гнучкості і безпеки на ринку праці; переглянути і регулярно відстежувати ефективність податкових і пільгових систем; підтримати і відстежувати ефективність впровадження заходів соціального партнерства; підтримати нові форми балансу праці і повсякденного життя, проводити активну політику з проблеми старіння нації, а також сприяти забезпеченню рівності статі; дати потужний імпульс до розробки і впровадження Європейського рамкового рішення з проблем кваліфікації за допомогою запровадження національних стандартів кваліфікації працівників;

налагодити партнерство між сферами освіти/навчання і зайнятості зокрема шляхом залучення соціальних партнерів до планування освітніх заходів.

2-й напрям «Європейська політика проти бідності» спрямований на забезпечення соціального і територіального співробітництва проти бідності і соціального відторгнення, що передбачає визнання основних прав людей, що перебувають у скрутному становищі, заради їх залучення до суспільного життя. Заради досягнення цієї мети Комісія буде працювати над такими проблемами: створення основи для кооперації, обміну досвідом і результатами у сфері боротьби з бідністю, а також здійснення конкретних дій на підтримку людей, що опинилися в скрутному становищі; розробка і впровадження програми підтримки соціальних інновацій для найменш захищених верств населення; здійснити заходи для оцінки адекватності і стійкості заходів соціального захисту і пенсійних систем в умовах суспільних змін, виявити шляхи покращення доступу до систем охорони здоров'я. У свою чергу держави-члени мають спрямувати свої зусилля на реалізацію певних завдань: підтримка ідеї розподіленої, колективної і індивідуальної відповідальності у сфері боротьби з бідністю і соціальним відторгненням; повністю розгорнути програму соціального захисту і пенсійних систем для гарантування отримання співвимірного доходу і охорони здоров'я; визначення і впровадження соціальних заходів стосовно окремих груп людей.

Аналіз змісту стратегії «Європа 2020» дозволяє зробити деякі висновки: по-перше, Єврокомісія, формулюючи засади європейської соціальної політики, підпорядковує її потребам економічного розвитку, які викристалізуються на сучасному етапі розвитку; по-друге, визнається, що витрати на соціальну політику повинні бути співвимірними проблемам у рамках економічної інтеграції, вирішенню яких вона сприяє; по-третє, відповідальність за здійснення соціальної політики розподіляється між національним і наднаціональним рівнями влади, а також із покладанням певних зобов'язань на інститути громадянського суспільства і особистість, як отримувача відповідних благ; по-четверте, у процесі реалізації соціальної політики в межах ЄС

використовуються такі спеціальні механізми, як соціальне партнерство і діалог, колективні перемовини, принципи корпоративної відповідальності, європейські ради з праці тощо; по-п'яте, діяльність наднаціональних інститутів у соціальній сфері має переважно координуючий і доповнюючий характер, що пов'язано із необхідністю дотримуватися вимог принципів субсидіарності і пропорційності, які поширюють свою дію на сферу соціальної політики.

Попри те, що в сучасних умовах головна увага національних урядів і ЄС прикута до проблеми подолання фінансової та економічної кризи, збереження єврозони, а відтак і самого Союзу, проблема удосконалення соціальної політики на національному і наднаціональному рівні потребує не меншої уваги. 2008–2013 роки ознаменувалися загальнонаціональними і галузевими страйками та численними акціями протесту, які охопили практично усі держави-члени ЄС і участь в яких брали від десятків до декількох сотень тисяч осіб [527]. Більше того, до акції протесту долучилися радикальні або навіть екстреміські угруповання. Цей протестний рух поки що характеризуються як аполітичний в тому сенсі, що хоча він і спрямований проти системи, але він не пов'язаний з політичними рухами і партіями, а відображає посилення протестних настроїв в суспільстві. Фактично, це соціальний рух нового типу, який самоорганізується знизу, за допомогою соціальних мереж Інтернету, поза традиційних каналів партійної мобілізації і ЗМІ [527]. Маніфестанти виступали проти економічної політики урядів, зокрема окремих заходів економії, яка зачіпала соціальні і економічні права громадян ЄС. Хоча об'єктом критики були переважно національні уряди слід зважити на те, що в більшості випадків національні програми виходу з кризи [578] розроблялися і приймалися під впливом, а в окремих випадках (наприклад, Греція, Кіпр) під жорстким тиском ЄС та МВФ. Як наслідок все частіше на таких акціях поряд з критикою національних урядів починає звучати негативна оцінка діяльності саме інститутів ЄС.

Вважається, що демократія західного зразку має достатній запас міцності аби протистояти такій ситуації. Однак в так званих переферійних країнах ЄС

(Ірландія, Греція, Португалія, Італія, Іспанія) уряди, що допустили суттєві помилки не лише в новій соціально-економічній ситуації, але й на попередніх етапах реалізації соціальної політики [578], вимушені були піти у відставку. Перед новими урядами вказаних країн, як зрештою перед урядами й інших держав-членів, постало складне завдання: забезпечити підтримання соціального миру в умовах застосування жорстких заходів з виходу з кризи. Окремі аналітики висловлюють думку, якщо це завдання не буде вирішено, то тією ціною, яку народи об'єднаної Європи вимушені будуть заплатити за вихід з кризи, стане занепад соціальної державності на національному рівні і відмова від багатьох досягнень європейської соціальної моделі. У будь-якому разі очевидно, що в переважній більшості держав-членів має відбутися перехід до нового соціального контракту, що передбачає перегляд зобов'язань держави і зміну життєвих установок громадян, пошук нового балансу між претензіями і завищених сподівань суспільства і реальними економічними можливостями держави і Євросоюзу в цілому [578; 579]. В цих умовах безперечно зазнає суттєвих змін і європейська соціальна модель, зміст якої інститутам ЄС і національним урядам прийдеться виробляти спільно вже найближчим часом.

Аналіз змісту і напрямів еволюції соціальної політики Європейського Союзу дозволяє зробити деякі висновки.

1. Попри те, що утвердження соціальної державності і її узгодження з вимогами ринкової економіки в загальних рисах в усіх західноєвропейських країнах відбулося в першій половині XX ст., на наднаціональному рівні процес усвідомлення необхідності запровадження соціальної політики як самостійного напрямку інтеграційного процесу розтягнувся майже на сорок років переважно внаслідок гальмування цього процесу національними урядами. У підсумку визнання того факту, що повноцінна економічна і політична інтеграція не може бути здійснена без її поширення на соціальну сферу, а залучення наднаціональної влади до здійснення соціальної функції не обов'язково має супроводжуватися передачею соціальної проблематики до виключної компетенції ЄС, відбувається в міру того, як стає зрозумілим, що забезпечення

конкурентоспроможності європейської економіки неможливо досягнути без здійснення суттєвих фінансових впливів у людський капітал, без проведення в масштабах всього ЄС збалансованої і комплексної соціальної політики, яка б сприяла б подоланню існуючих диспропорцій у соціально-економічному розвитку країн-учасниць і формуванню загальноєвропейської ідентичності.

2. Євросоюз здійснював соціальну політику на всіх етапах інтеграційного процесу, однак зміст і форми її реалізації змінювалися відповідно до потреб і бачення державами-членами місця і ролі наднаціональних інститутів у здійсненні соціальної функції. Як наслідок, існує безпосередній зв'язок між процесом розвитку соціальної державності і формуванням соціального співтовариства на рівні ЄС. Нині фактично склалася європейська соціальна модель, яка увібрала в себе кращі досягнення національних моделей соціальної державності і функціонує на основі розвинутого соціального права ЄС.

3. Реалізуючи соціальну політику, ЄС діє відповідно до принципів субсидіарності і пропорційності, поділяючи відповідальність за здійснення соціального захисту з урядами держав-членів. Діяльність наднаціональних інститутів у рамках реалізації соціальної функції держави набуває координуючого, доповнюючого і стимулюючого характеру.

4. У сфері права соціального забезпечення розпочався процес поступового зближення національного соціального законодавства. При цьому гармонізація соціального законодавства держав-членів має обмежений характер і зводиться переважно до запровадження мінімальних соціальних стандартів, які не повинні перешкоджати створенню і розвитку малих і середніх підприємств. Законодавча діяльність з питань соціального забезпечення і соціального захисту робітників, захисту працівника у випадку розірвання трудового договору, представництва і колективного захисту інтересів робітників і роботодавців, умов зайнятості громадян третіх країн, що законно перебувають на території Союзу, передбачає збереження процедури однастайності при голосуванні у Раді.

5. У зв'язку з тим, що кожний напрям політики ЄС має чітко виражений територіальний ефект, підвищується увага до ролі і меж застосування принципу субсидіарності і пропорційності, а також до взаємодії і взаємоузгодження різних комунітарних політик на регіональному рівні. Зокрема, переплетіння завдань і цілей соціальної і регіональної політики зумовлює їх трансформацію у політику з'єднання, яка передбачає і водночас вимагає досягнення з'єднання як по горизонталі, тобто між регіонами ЄС (власне регіональна політика), так і по вертикалі — між різними верствами населення (соціальна політика).

6. Фінансова криза, що охопила держави-члени, негативно позначилася на соціальній політиці Союзу. Заходи національного і наднаціонального рівнів влади, що спрямовані на вихід з неї, передбачають не лише зміну моделей соціальної державності на національному рівні, але й оновлення європейської соціальної моделі. Разом з тим повної відмови від здобутків у соціальній сфері не відбудеться, оскільки це здатно завдати суттєвої шкоди інтеграції.

5.4. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин

Європейський вибір — це невід'ємна складова національної ідеї [374] і одночасно стратегічний напрям державно-правового розвитку України, про що вона заявила, проголошуючи незалежність. Вже у Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990 р. [411, с. 429] Раді Міністрів було доручено спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі України у європейському процесі та європейських структурах. Підписання і ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Співтовариствами (Європейським Союзом) та їх державами-членами (далі — УПС) [506] засвідчило офіційне визнання Україною європейського вибору як стратегічного курсу зовнішньої політики держави.

УПС, що є невід'ємною складовою вітчизняного законодавства, зобов'язує нормотворчі органи приймати у пріоритетних сферах співпраці України і ЄС нові нормативно-правові акти з урахуванням вимог первинного і

вторинного законодавства ЄС, а також приводити у відповідність з ними чинне законодавство України. Політико-правові засади цього курсу отримали нормативне визначення у Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу [467], яка встановила основні напрями інтеграційного процесу: адаптація законодавства України до законодавства ЄС, забезпечення прав людини; поглиблення торговельних відносин між Україною та ЄС, економічна інтеграція; поглиблення співпраці України та ЄС в контексті загальноєвропейської безпеки; адаптація соціальної політики України до стандартів ЄС; освітня і науково-технічна інтеграція; галузева співпраця; співробітництво в галузі охорони довкілля. Викладені в ній пріоритети отримали розвиток і конкретизацію у Програмі інтеграції України до ЄС [401], яка підпорядкувала процес проведення внутрішніх реформ у контексті імплементації УПС загальному політичному завданню досягнення Копенгагенських критеріїв (як наслідок вперше політичні стандарти та вимоги членства держави в ЄС стали невід'ємною частиною національного законодавства України), та щорічних Планах дій щодо реалізації пріоритетних положень цієї Програми.

У грудні 1999 р. на саміті у Гельсінкі Європейська Рада ухвалила власну Спільну стратегію щодо України [461], в якій чітко окреслила такі стратегічні цілі щодо України: сприяння створенню стабільної, плюралістичної демократії; підтримання стабільно функціонуючої ринкової економіки; співпраця з Україною в питанні підтримання стабільності та безпеки в Європі; розширення співробітництва з Україною в політичній, економічній та культурній сферах, а також у сфері юстиції і внутрішніх справ. У цій Для координації діяльності органів державної влади та інститутів ЄС було створено низку координаційних інституцій, зокрема: Раду з питань співробітництва; Комітет парламентської співпраці; Міжвідомчий комітет по розвитку відносин з ЄС. Щоправда сам факт створення таких органів не вирішив проблему їх ефективності, в тому числі і через брак підготовлених для роботи на цьому напрямі кадрів. На жаль, в Україні досі немає програми підготовки і державних службовців

центрального і місцевого рівня з метою отримання ними знань про організацію інститутів ЄС, їх повноваження, процес прийняття рішень, вміння вести переговори і використовувати європейські інформаційні ресурси.

Слід зазначити, що курс на європейську інтеграцію завжди залишався найважливішим зовнішньополітичним пріоритетом України, незалежно від того, хто очолював державу. Після того, як у заключному документі саміту ЄС в Гетеборзі (2001 р.) Україну було переведено з розділу «Зовнішні партнери» до розділу «Майбутнє Європи», а Канцлер Німеччини у грудні того ж року заявив, що необхідно розробити конкретний графік отримання Україною статусу асоційованого члена ЄС [37], Президент Л. Д. Кучма у посланні Верховній Раді «Європейський вибір» у липні 2002 р. визначив європейську інтеграцію стрижнем стратегії економічного і соціального розвитку України на найближчі десять років. У Посланні було визначено послідовність практичних кроків державної влади в напрямі європейської інтеграції [155]. Однак, у результаті зміни політичного керівництва України під час президентських виборів 2004 р. цей план залишився нереалізованим.

Новий етап у розвитку відносин України з ЄС розпочався після чергового розширення Євросоюзу у 2004 р., коли ЄС та Україна отримали спільний кордон і як безпосередні сусіди зобов'язані були посилити свою політичну та економічну взаємодію. У цих умовах обом сторонам здавалося, що ця ситуація дасть змогу розвивати якомога тісніші відносини, що виходитимуть за рамки звичайного міждержавного співробітництва у напрямі поступової економічної інтеграції та поглиблення політичного співробітництва. Додаткової упевненості в цих сподіваннях надавала перемога на президентських виборах 2004 р. проєвропейські налаштованого В. А. Ющенка. Програма діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» [349], що була розроблена на основі його передвиборчої програми «Десять кроків назустріч людям», визначала реалізацію європейського вибору як пріоритет зовнішньої політики держави. Взаємне порозуміння сторін щодо необхідності поглибити співпрацю між Україною і ЄС, розширення її змісту дозволило сторонам підписати в 2005 р.

План дій Україна — ЄС («Європейська політика сусідства») на період 2005–2009 рр. [382]. У преамбулі Плану зазначалося, що його імплементація допоможе реалізації положень Угоди, сприятиме і підтримуватиме мету України щодо подальшої інтеграції до європейських структур; значно наблизить українське законодавство до законодавства ЄС; закладе міцну основу для подальшої економічної інтеграції у напрямі створення Зони вільної торгівлі ЄС. План дій мав сприяти розробці та реалізації стратегій та заходів, спрямованих на досягнення довгострокової цілі сталого розвитку України. Щоправда навіть у випадку успішної реалізації положень Плану не передбачалося підписання угоди про асоціацію між Україною і ЄС.

Починаючи з 2005 р. Україна намагалася дотримувалася тієї ж стратегії, що й інші постсоціалістичні країни, які нещодавно приєдналися до ЄС, виконуючи все (насправді переважно вимоги у сфері зовнішньої політики), що вимагав Євросоюз, навіть тоді, коли це породжувало більше проблем, аніж створювало перспектив [600, с. 617]. Послідовно проєвропейська зовнішня політика, на думку української влади, мала переконати європейців дати зелене світло для її вступу до Союзу. Однак однієї солідаризації зовнішньополітичної позиції України з позицією ЄС задля підписання договору про асоціацію з ЄС виявилось недостатньо, оскільки дана сфера становить лише один з двадцяти дев'яти розділів під час переговорів про вступ. За умови відсутності прогресу у комплексному впровадженні «*acquis communautaire*» (27 розділів) і третього стовпа (юстиція і внутрішні справи — 1 розділ) марно сподіватися на підтримку з боку європейців інтеграційних прагнень України [37, с. 29].

Важливим кроком у процесі інтеграції до ЄС мало стати подання формальної заявки України на вступ, без чого її претензії на «європейський вибір» в їх політико-правовому розумінні сприймалися європейцями як теоретичні абстракції. Однак питання строків і можливих наслідків подання заявки виявилось найбільш дискусійним. Проблема полягала в тому, що наприкінці 2005 р. Україна і ЄС опинилися на орбітах в точці найбільшого взаємного віддалення, а тому подання заявки у короткостроковій перспективі

стало б серйозною тактичною помилкою. Висновок базувався на таких аргументах. По-перше, ЄС мав обмежені поточні можливості бюджету на період 2007–2013 рр., який є фінансовим інструментом як підготовки до вступ офіційно визнаних країн-кандидатів (Хорватія, Македонія, Туреччина) і «потенційних країн-кандидатів (інші країни Західних Балкан), так і проведення європейської політики сусідства. Лише у 2008–2009 рр., під час перегляду структури видатків європейського бюджету, могли виникнути фінансові передумови для позитивного розгляду заявки України. По-друге, у листопаді 2005 р. Комісія прийняла стратегію «консолідації зобов'язань», що взяв на себе Союз у сфері політики розширення, яка відкрила шляху до вступу Хорватії та іншим західно-балканським країнам, а у віддаленій перспективі — країнам Східної Європи, але аж ніяк не України. За цих умов через неузгодженість з ЄС ініціативи наша держава скоріше за все зіткнулася б з процесом гальмування розгляду заявки або на рівні Ради, або на рівні Комісії.

Слід зазначити, що процеси розширення ЄС за рахунок країн ЦСЄ надають Україні безцінний і різноплановий досвід. Однак, на жаль, офіційний Київ не завжди користується цими уроками. Часто він оперує риторичними заявами, але далі, ніж показний ентузіазм щодо власної готовності до вступу, справа практично не йде. Безумовно, позитивно слід оцінити приєднання України до СОТ, підписання Плану дій Україна — ЄС, визнання Європейським Союзом за Україною статусу країни з ринковою економікою, однак цих кроків виявилось замало, аби впритул наблизитися не те що до вступу в ЄС, а хоча б до підписання Угоди про асоціацію. І це при тому, що Україна була першою з держав колишнього СРСР, з ким Євросоюз підписав такого роду угоду.

Відсутність помітних результатів у процесах здійснення економічної, судової [457; 416] і адміністративної реформ, боротьби з корупцією [374; 459; 507] і адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС [376] об'єктивно унеможливлювало обговорення питання про перспективи членства України у ЄС. Наочним свідченням неготовності Союзу обговорювати вступ України до організації стала пропозиція замість надання повноправного

членства в Союзі підписати з Україною нову посилену угоду про асоціацію або залучити її до реалізації програми «Східне партнерство» [477], як однієї з форм регіональної співпраці ЄС з країнами–сусідами [234].

Угода про асоціацію — це нова планована угода між Україною і ЄС, назва якої була узгоджена міністрами закордонних справ ЄС 22 липня 2008 р. в Брюсселі на засіданні Ради ЄС. 9 вересня 2008 р. в Парижі на саміті Україна — ЄС було досягнуто домовленості щодо укладання в 2009 р. Угоди про асоціацію, але питання про можливе приєднання до ЄС не піднімалося (проти слів «європейська перспектива» виступили Нідерланди, Німеччина, Бельгія та Люксембург).

Виходячи з аналізу наведеної у попередньому підрозділі класифікації угод про асоціацію, стає зрозумілим, що зміст запропонованої Україні на той момент угоди важко охарактеризувати як амбіційний у сфері регуляторної конвергенції, якими зазвичай є європейські угоди або угоди про стабілізацію та асоціацію, що становлять загальну основу для обговорення таких галузевих угод, як АССА, Європейське економічне співтовариство, Транспортне співтовариство, сприятливий візовий режим. Щоправда угода про асоціацію між Україною і ЄС доповнювалася положеннями про поглиблену зону вільної торгівлі, що мала компенсувати недостатньо високий рівень угоди. Тому не дивно, що пропозиція щодо даної угоди була сприйнята Україною прохолодно, адже на початку 2009 р. з Албанією, яка навряд чи випереджає Україну в реалізації Копенгагенських вимог, держави ЄС ратифікували Договір про асоціацію і стабілізацію, що дало підстави цій країні 28 квітня 2009 р. офіційно подати заявку на вступ до ЄС. Проте навіть у такому обмеженому, порівняно з договорами про асоціацію з іншими країнами–сусідами ЄС, вигляді договір про асоціацію з Україною не було підписано. Замість нього на початку 2009 р. було висловлено ідею про включення України до програми «Східне партнерство».

«Східне партнерство» — це складова оновленої європейської політики сусідства (далі — ЄПС), що була запроваджена у 2004 р. Вперше концепція ЄПС була викладена у зверненні Комісії «Ширша Європа» у березні 2003 р.

Європейська політика сусідства запроваджувалася з метою не допустити виникнення нової лінії розподілу між розширеним Євросоюзом та його сусідами і надати їм можливість брати участь у привілейованих відносинах, які будуватимуться на взаємному визнанні спільних цінностей, головним чином у сфері верховенства права; справедливого управління; дотримання прав людини; принципів ринкової економіки та безперервного розвитку. Глибина цих відносин залежатиме від того, наскільки ефективно втілюватимуться спільні цінності. При цьому ЄПС не торкається питання потенційного членства, оскільки, виходячи з переліку держав, на які вона поширюється, більшість із них принципово не можуть бути членами об'єднаної Європи. З цього приводу І. Левяш зауважує, що не так давно Ж. Делор стверджував: країн ЦСЄ — це не кінцевий пункт призначення ЄС, а відкритий авангард без стін. І дійсно, після прийняття Естонії, Кіпру, Латвії, Литви, Мальти, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини і Чехії у 2004 р. Європейський Союз спромігся у 2007 р. прийняти Болгарію і Румунію, а в 2013 р. – Хорватію. Після цього, враховуючи складності функціонування ЄС, що виникли внаслідок такого розширення, перед Союзом постало питання: або і далі продовжувати процес розширення, доки об'єднання не втратить функціональність, або свідомо відмовитися від принципу відкритості для всіх європейських демократій. У контексті цього складного вибору ініціатива щодо запровадження ЄПС розглядається як стратегічно важлива ініціатива, яка свідчить, що на сучасному етапі «розширення» ЄС трактується вже не як набуття членства, а як добросусідство Союзу з європейською периферією [282, с. 43].

Цей підхід Союзу до розвитку відносин зі своїм оточенням важко назвати новим, оскільки він почав обговорюватися після прийняття Маастрихтського договору і запровадження євро, коли стало зрозуміло, що об'єктивно існуюча економічна нерівність не може бути подолана в короткі строки. Європейські політики почали обговорювати проблему диференціації держав-членів ЄС залежно від їх бажання (не бажання) далі поглиблювати інтеграцію та здатності відповідати економічним критеріям, передбаченим для участі у валютному

союзи. Відомий французький політолог Б. Кассен реанімував ідею Ф. Міттерана, запропонувавши створити Європейську конфедерацію між ЄС та іншими, об'єднаними в певні співтовариства, державами, яка б функціонувала за принципом «Європи змінної геометрії». Така конфедерація згодом, коли всі її члени відчують себе єдиним цілим, могла б трансформуватись у реальний союз. Свої бачення перспектив розвитку інтеграції у програмі «Реакція на європейську політику» (1994 р.) запропонували й німецькі політики від ХДС-ХСС В. Шойбле і К. Ламерс. Вони висунули ідею «твердого ядра» європейського будівництва, яка передбачала виокремлення в цьому процесі обмеженого кола країн (п'ять держав, включаючи ФРН і Францію), здатних рухатися швидко в напрямі запровадження валютної системи і, можливо, до європейської федерації, із правом приєднатися до них решті країн ЄС. З відповіддю на німецький проект виступив колишній Прем'єр-міністр Франції Е. Балладюр, який висунув ідею «Європи концентрованих кіл». Перше коло мало складатися з досить обмеженого числа країн, що погодилися на більш глибоку інтеграцію у валютній і військовій сферах. Друге — об'єднувало б усі держави-члени ЄС у рамках економічної інтеграції. До третього кола мали входити як держави-члени ЄС, так і країни, що не входять до Союзу (система асоціації для третіх країн). Між ними в рамках механізмів ОБСЄ і Пакту стабільності мало б здійснюватися міжнародне співробітництво з питань європейської безпеки, а також реалізовуватися економічні і торговельні зв'язки [721, с. 544–546].

Хоча головною проблемою, навколо якої точилися ці дискусії, було запровадження просунутої співпраці, однак побічно вони торкалися й іншої проблеми — відносин з країнами — сусідами Союзу. Якщо Франція і Німеччина розходилися в питанні стосовно допустимості виділення всередині ЄС «ядра», яке б відрізнялося від решти держав-членів за своїми правами і обов'язками, то з приводу питання про залучення до інтеграційного процесу країн-сусідів через різноманітні схеми асоціації, що не передбачають їх розгляд як рівноправних партнерів, вони демонстрували повну єдність поглядів.

Усі вказані проекти диференційованої інтеграції передбачають існування численних винятків із загальних правил інтеграції, що обумовлено потребою у регулюванні різних комбінацій учасників як всередині Союзу, так і поза його рамками, коли ЄС утворює певні інтеграційні конфігурації з третіми країнами. Різний ступінь участі держав в інтеграційних проектах тягне за собою і різне їх правове становище. Якщо гнучку інтеграцію розуміти як «парасольковий проект» для ситуації, коли не всі держави, що є учасниками інтеграції, мають однакові права і обов'язки в конкретній сфері співробітництва, то її застосування входить у протиріччя з принципом єдності всередині сфери співробітництва. Однак таке протиріччя має місце, якщо відмінності у правах і обов'язках виникають між державами-членами, тоді як їх існування між членами ЄС і третіми країнами — явище цілком природне. Отже, на сьогодні в ЄС цілком допустимою є практика, коли одна чи декілька країн утримуються від участі в окремих європейських проектах, а політика створення напівінтегрованих з ЄС співтовариств різної конфігурації, які дозволяють Союзу де-факто значно розширювати зони свого економічного і політичного впливу (йдеться про розроблені Союзом програми в рамках політики сусідства, а також інші програми (наприклад, «Північний вимір ЄС»), двосторонні (УПС або угода між ЄС і Росією) та багатосторонні регіональні угоди (Енергетична хартія і Договір до неї)), є навіть бажаною. Єдине, що необхідно для легітимації таких ініціатив — це належна чітка функціональна аргументація, а також визначення їх цілей і принципів.

При аналізі змісту «Східного партнерства», причин його запровадження слід виходити з відмінності інтересів і відповідно позицій стосовно України різних груп впливу всередині ЄС, оскільки на відміну від країн Африки і Середземномор'я стосовно України у ЄС немає консолідованої позиції. Сьогодні в ЄС проукраїнськи налаштована група представлена Польщею і Швецією, які ініціювали дану програму, країнами Прибалтики і Великобританією. Головним лобістом України виступає Польща, яка чітко усвідомлює свій геополітичний інтерес, який полягає в тому, що існування між

нею і Росією військово, політично і економічно сильної держави, яка є членом НАТО або хоча б ЄС, є вагомою гарантією забезпечення незалежності Польщі від російської загрози [559]. Інше угруповання в ЄС представляють передусім Франція і ФРН, а також Італія і країни Бенілюксу. Політична еліта і народи цих країн у цілому негативно ставляться до ідеї подальшого розширення ЄС на Схід. Франція і Німеччина підтримали проект «Східне партнерство», тому що як локомотив інтеграційного процесу були зобов'язані запропонувати своїм сусідам на Сході певну модель співпраці з ЄС, що заснована на геополітичному підході. Слід визнати, що, наприклад для Німеччини, яка не має з Україною спільних кордонів, проблеми останньої не мають такого значення, як для Польщі. Тому не випадково у суспільній свідомості німців до останнього часу панували скоріше проросійські настрої, тоді як стосовно України спостерігалася байдужість. Фактично, зазначає В. Шнайдер-Детерс, на противагу Росії, який активно проводив курс на економічне возз'єднання України та Росії, ЄС після Копенгагенського саміту з розширення ЄС (1993 р.) дотримувався щодо України політики стримування. Причина винесення України за межі європейської інтеграції полягала в не оприлюдненому визнанні претензій Москви на входження України до сфери інтересів Росії [559].

Справжнього прориву у відносинах з ЄС Україна досягнула протягом 2012–2013 р., коли Президент, Верховна Рада і уряд України почали в питанні інтеграції працювати на випередження, не чекаючи від ЄС перших кроків до поглиблення інтеграції, самостійно, хоча інколи і в результаті конструктивної критики з боку ЄС, здійснюючи процес адаптації вітчизняного законодавства до законодавства Союзу, а також реформуючи свою судову, виборчу і правоохоронну системи відповідно до стандартів Союзу. Надзвичайно важливого значення набуло парафування 30 березня 2012 р. Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами (далі – УА) разом з положеннями про створення глибокої всеосяжної зони вільної торгівлі (ГВЗВТ) як її невід'ємної частини. Після цього Україна почала не тільки реалізовувати конкретні вимоги ЄС, використовувати запропоновані

ним інструменти співпраці, але й розробляти власні стратегії щодо досягнення цілей, які вона переслідує, а також графік їх реалізації. Крім того, Україна в 2013 р. змінила свій зовнішньополітичний вектор, віддавши перевагу відносинам з Євросоюзом перед відносинами з Митним союзом. В цих умовах зазнало змін і ставлення провідних держав ЄС, зокрема Німеччини, щодо інтеграції України в ЄС. Євросоюз вочевидь занепокоєний відновленням імперських амбіцій Росії, висловив з певними застереженнями готовність підписати Угоду про асоціацію під час роботи саміту «Східного партнерства», який пройде у Вільнюсі в листопаді 2013 р.

Угода є безпрецедентною з точки зору свого обсягу (низки сфер, які вона охоплює) і глибини (детальності зобов'язань і часових рамок їх виконання). Угода про асоціацію – це комплексний договір, який охоплює усі сфери, що становлять інтерес для сторін, містить домовленості про співробітництво, які виходять за межі традиційних угод. Невід'ємною частиною УА є положення про створення глибокої та всеосяжної Зони вільної торгівлі, яка покликана забезпечити тісну економічну інтеграцію України до ЄС і в перспективі створити практично такі ж умови для торгівлі між Україною та ЄС, що мають місце у торгівлі всередині Союзу.

Угода про асоціацію передбачає створення нових інституцій, покликаних забезпечити її виконання. На найвищому рівні політичний діалог та діалог в інших сферах між Сторонами відбуватиметься на рівні Самітів, на яких Україну представлятиме Президент, а ЄС – Президент Європейської Ради та голова Комісії (ч.1 ст. 460 УА). Для контролю, моніторингу та оцінки застосування і виконання УА та її перегляду у разі потреби, буде утворено Раду асоціації (ст. ст. 460–461 УА), яка збиратиметься періодично на рівні відповідних міністрів, залежно від питань, що розглядатимуться. Українську Сторону в Раді асоціації представлятимуть члени Уряду, Сторону ЄС – члени Ради ЄС. Також для підтримки роботи Ради асоціації передбачається створення Комітету асоціації, який складатиметься з представників Уряду України з однієї сторони та представників Ради ЄС і Європейської Комісії з іншої (ст. 464 УА). Рада

асоціації та Комітет асоціації наділяються повноваженнями приймати обов'язкові рішення (ст. 463 УА), а також рекомендації. Так, Рада асоціації матиме право переглядати та оновлювати УА, у тому числі додатки до неї, в яких містяться переліки актів законодавства ЄС, які Україна зобов'язалася імплементувати. Рада асоціації також має право розглядати прогрес України в наближенні законодавства та утворювати інші комітети або органи з окремих питань для забезпечення імплементативності УА. Для детального розгляду імплементативності УА в частині економічної та секторальної співпраці Рада асоціації має право утворювати підкомітети, які, як правило, складаються із експертів. Крім того, передбачено створення Парламентського комітету асоціації (ст. 467 УА), який складатиметься з членів Європарламенту та депутатів Верховної Ради України. Парламентський Комітет Асоціації зможе надсилати запити до Ради Асоціації щодо відповідної інформації стосовно виконання УА, яка буде зобов'язана надати Комітету таку інформацію.

З метою залучення до реалізації Угоди громадянського суспільства передбачається створення Платформи громадянського суспільства. Це положення є інноваційним для угод про асоціацію з європейськими країнами і створює передумови для глибокого і системного залучення громадянського суспільства до усього спектру відносин між Україною та ЄС. Також передбачається, що Комітет Асоціації та Парламентський Комітет Асоціації здійснюватимуть регулярні контакти з представниками Платформи Громадянського суспільства з метою отримання їхньої думки щодо досягнення цілей цієї Угоди. Парламентський Комітет Асоціації та Платформа Громадянського суспільства відповідно до Угоди повинні будуть бути проінформовані про рішення та рекомендації Ради Асоціації, та можуть надавати рекомендації Раді Асоціації.

В контексті визначення змісту Угоди, зокрема обсягу повноважень інституцій, що забезпечують виконання УА, передусім Ради Асоціації, яка наділена правом приймати юридично обов'язкові рішення, постає питання стосовно обмеження суверенітету держави і втручання у здійснення нею своїх

суверенних повноважень, а саме встановлення правил поведінки у конкретних сферах через прийняття законів не національним парламентом, а органами асоціації. Реалізація УА в сфері ефективного функціонування її інституцій та прийняття ними відповідних рішень потребує розробки і ухвалення національних нормативно-правових актів, що забезпечуватимуть механізм участі національних органів в процесі прийняття рішень в рамках Ради, Комітету та Парламентського комітету УА. В подальшому пропонується ухвалити додатковий Протокол до Угоди, який би встановлював додаткові гарантії участі органів держави у процесі прийняття рішень у межах асоціації.

З метою реалізації Угоди про асоціацію важливого значення набуває процес виконання майбутньої Угоди. Тому вбачається за необхідне розробити Порядок імплементації зобов'язань України в межах Угоди про асоціацію та забезпечення ефективної координації політики інтеграції, який має передбачати: визначення або створення відповідних органів, до повноважень яких належатиме координація діяльності щодо виконання УА; адаптація законодавства; управління технічною допомогою ЄС; підготовка фахівців у сфері європейської інтеграції та інформування громадськості; підготовка Національної програми виконання Угоди про асоціацію; передбачення у державному бюджеті пріоритетного фінансування заходів у сфері інтеграції; проведення публічного обговорення документів у сфері європейської інтеграції та змісту реформ, а також залучення інститутів громадянського суспільства до моніторингу стану виконання договірно-правових зобов'язань, прийнятих Україною перед ЄС тощо. Крім того вважаємо доцільним доповнити Конституцію України окремою статтею або навіть розділом, яка б визначала статус держави у межах інтеграційних утворень різного роду – від звичайних міжнародних організацій до організацій та органів, де рівень співробітництва держав виходить за рамки традиційних форм співпраці.

Оскільки Угода про асоціацію матиме необмежений термін дії, передбачено можливість здійснення всебічного її перегляду, у т.ч. щодо розширення та встановлення більш амбітних цілей та завдань, протягом п'яти

років від набуття нею чинності, а також у будь-який час за взаємною згодою Сторін. Дане положення створює передумови не тільки для регулярного оновлення УА, а також для можливої формальної фіксації поглиблення європейської інтеграції України.

Оскільки процедура ратифікації УА може тривати кілька років, то ЄС може запропонувати тимчасове застосування Угоди про асоціацію або шляхом укладання тимчасової угоди про торгівлю та суміжних питань, або через спеціальне положення про тимчасове застосування, що міститься в тексті Угоди, як правило, в прикінцевих положеннях. Якщо укладається Тимчасова угода, то вона в юридичному плані є самостійним міжнародним договором. Якщо сторони підуть цим шляхом, то Тимчасову угоду укладатимуть лише Україна і ЄС (а не держави-члени), а її зміст становитимуть ті положення УА, які охоплюються виключною компетенцією ЄС (торгівля та економічна співпраця). Якщо сторони вирішать піти через спеціальне положення про тимчасове застосування, що міститься в тексті Угоди, то окремі частини угоди набуватимуть чинності після ратифікації усієї УА Верховною Радою України та Радою ЄС. У цьому випадку тимчасова угода як окремий акт не укладатиметься. Для України можливо і доцільно задіяти тимчасове застосування частини положень УА, мета якого – наблизити безпосереднє виконання торгівельної частини Угоди. Ймовірно це може відбутися через процедуру тимчасового застосування самої УА. Рішення про тимчасове застосування УА може бути прийняте лише за умови створення сприятливих політичних умов для підписання самої Угоди.

Висновки до розділу 5

1. Загальні принципи організації й функціонування ЄС (принципи лояльної співпраці, наділення компетенцією, законності, субсидіарності та пропорційності) – це система вимог, що спрямована на закріплення й охорону, з одного боку, засад організації влади Євросоюзу, забезпечення його стабільного й ефективного функціонування, а з другого — суверенного статусу держав-

членів. Вказані принципи поряд з установчими договорами є найбільш динамічними джерелами права ЄС, вони сприяють належному обґрунтуванню легітимності певних дій Союзів умовах відсутності прямих підстав для цього в нормах комунітарного права.

2. У другій половині ХХ ст. держави вдаються до пошуку нових підходів та інструментів для реалізації своїх завдань і функцій, що приводить до перегляду традиційних підходів до реалізації суверенітету. Створення Європейських співтовариств/Європейського Союзу передбачало залучення інтеграційного об'єднання до здійснення основних функції держави, надаючи пріоритетного характеру функціям охорони і захисту прав людини, економічної і соціальної функцій.

3. Здійснюваний ЄС захист прав людини не підміняє національні правові механізми, оскільки має субсидіарний характер. Він покликаний сприяти уніфікації національних систем захисту прав людини заради гарантування кожному громадянину Союзу рівного захисту його прав. ЄС захищає: «функціональні» права, специфіка яких полягає в тому, що вони захищаються тоді, коли ЄС має конкретну компетенцію в питанні; основні права громадян Союзу, що передбачені установчими договорами; основні права людини в загальнозживаному розумінні цього поняття, що є наочним свідченням еволюції ЄС у напрямі запровадження повномасштабного захисту прав людини.

4. Ступінь участі Союзу в реалізації економічної функції на різних етапах інтеграції неоднакова, оскільки обумовлюється завданнями відповідного етапу інтеграції, однак у цілому простежується стійка тенденція до її зростання. Специфіка реалізації економічної функції в умовах ЄС полягає у її диференціації на складові (наприклад, спільні торговельна і конкурентна політика, промислова політика, економічний і валютний союз, митний і банківський союз тощо), у рамках яких діяльність інститутів ЄС залежить від того, якою компетенцією вони наділені у відповідній сфері.

5. Соціальна політика визнана одним з ключових напрямів інтеграції у зв'язку з тим, що подальший успіх процесу гармонізації економічної політики

певною мірою залежить від узгодження соціальної політики держав-членів. В рамках соціального співтовариства Союз здійснює координацію національних соціальних політик. Отже, соціальна політика ЄС реалізується на основі принципів субсидіарності та пропорційності.

6. ЄС запровадив жорсткі умови набуття членства, оскільки хоче бачити своїми членами не будь-яку країну, яка територіально належить до Європи, а лише державу, що є складовою європейської цивілізації і дотримується базових цінностей Союзу. Умови набуття членства ЄС ускладнилися на етапі вступу країн Центральної і Східної Європи, коли було розроблено Копенгагенські критерії, що передбачають відповідність критеріям європейської ідентичності, яка розкривається через систему цінностей ЄС. Базовим традиційно визнається політичний критерій, що передбачає стабільність і ефективне функціонування демократичних інститутів. Його дотримання, навіть за умови незадовільного виконання інших критеріїв, може стати умовою для набуття статусу «країни-кандидата». Процес визначення відповідності країни-кандидата Копенгагенським критеріям певною мірою має політизований характер, а отже, як держави-члени, так і ЄС можуть керуватися не тільки реальними здобутками країни-кандидата, але й національними інтересами та політичною доцільністю.

7. Європейський вибір – це невід’ємна складова національної ідеї і стратегічний напрям державно-правового розвитку України, який реалізується незалежно від того, хто очолює державу. Недостатня результативність у процесах здійснення економічної, судової і адміністративної реформ, боротьби з корупцією і адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС ускладнює вирішення питання про перспективи членства України в ЄС. Свідченням неготовності ЄС визначитися в питанні чітких часових орієнтирів вступу України до організації є її залучення до реалізації програми «Східне партнерство» та пропозиція підписати з Україною посилену угоду про асоціацію.

ВИСНОВКИ

У дисертації здійснено теоретичне узагальнення та нове вирішення наукової проблеми, що полягає у з'ясуванні правових основ європейської інтеграції, а також у визначенні особливостей державно-правового розвитку країн в умовах їх членства в ЄС, або перебування в статусі держави-кандидата та держави-сусіда. Головні теоретичні, методологічні та практичні результати дослідження викладені у таких висновках:

1. Ідеї європейської інтеграції мають широкий діапазон і тривалу історію. Хоча всі вони часто-густо переслідували відмінні цілі, їм тим не менш притаманна певна спадковість, здатність сприймати раціональні пропозиції попередників і примножувати їх новими ідеями. Відтак, модель інтеграційного об'єднання, що втілювалася в Європейських співтовариствах, а згодом трансформувалася в Європейський Союз, представляє собою результат синтезу різних концептуальних підходів стосовно форми створюваного об'єднання й організації влади в ньому. Ця модель і дотепер перебуває в стані розвитку, що ускладнює питання щодо визначення її правової природи.

2. У офіційній історії Європейських співтовариств та Європейського Союзу, які є яскравим відображенням інтеграційних процесів на континенті, можна виділити декілька етапів. Підставою для їх виокремлення є укладання установчих договорів та оновлення їх редакцій, які нормативно закріплюють шляхи розв'язання проблем, пов'язаних із поглибленням інтеграції, розширенням складу об'єднання, реформуванням інституційного механізму.

Умовно можуть бути виділені такі етапи:

1-й етап (1950–1957 рр.), який пов'язаний із започаткуванням об'єднавчого процесу та визначенням основних напрямів інтеграції, передусім у сфері економіки;

2-й етап (1957–1986 рр.) характеризується оформленням інституційного механізму об'єднання, визначенням та реалізацією основних завдань економічної інтеграції, а згодом і політичної інтеграції;

3-й етап (1986 – 1992 рр.) символізує завершення побудови єдиного внутрішнього ринку і початок побудови економічного, валютного і політичного союзів;

4-й етап (1992–1999 рр.), на якому відбулося становлення Європейського Союзу, що обумовило реформування інституційного механізму Співтовариств та порядку прийняття спільних рішень;

5-й етап (2000 – до тепер), який пов'язаний з процесом конституціоналізації ЄС і його адаптацією до вимог подальшого поглиблення й розширення інтеграції.

3. Термін «європейська інтеграція» використовується для позначення різних, хоча й взаємопов'язаних процесів: по-перше, він охоплює зміцнення традиційної співпраці держав (Рада Європи, ОБСЄ), що за змістом не відрізняється від міжнародної співпраці в її традиційному розумінні, а по-друге, він позначає процес створення ЄС, в інституційному механізмі якого поєднані наднаціональні і міжурядові інститути, якому держави-члени делегують право здійснення широкого кола повноважень. Вибір моделі інтеграції залежить від мети об'єднання на основі всебічного і перспективного розрахунку вигод та витрат економічного, політичного та соціального характеру. Одним із головних факторів, який впливає на вибір форми інтеграції, є ставлення держави до проблеми реалізації державного суверенітету.

4. Розпочавшись у Західній Європі, об'єднавчі ініціативи наприкінці ХХ ст. поширилися за її межі, започаткувавши інтеграційні «ядра» в Азії, Південній і Латинській Америці. Інтеграція стала однією із засад і одночасно втіленням змін у державно-правовому розвитку країн вказаних регіонів. При цьому слід розуміти, що інтеграційні характеристики ЄС не завжди притаманні іншим інтеграційним утворенням, що породжує методологічну проблему порівняння.

5. Порівняння міждержавних об'єднань з точки зору оцінки успішності втілення інтеграційних ініціатив може бути здійснено на основі системи критеріїв: здійснення інтеграції в рамках чітко окресленого регіону, який характеризується спільністю історичної долі, географічною єдністю території,

однотиповістю національних економічних і політичних систем, приналежністю до одних й тих самих регіональних організацій; формування наднаціональної регіональної ідентичності; соціально-економічна однорідність держав-членів; наявність розвинутого інтеграційного права; формування інституційного механізму з елементами наднаціональності; здатність забезпечити синхронізацію процесів соціально-економічної та політико-правової інтеграції з метою виходу за межі секторальної інтеграції і створення потужного геополітичного утворення; послідовність етапів міждержавного зближення (укладення преференційних угод, створення зони вільної торгівлі, оформлення митного союзу, формування єдиного ринку, запровадження спільної грошової одиниці, створення економічного і валютного союзу); вироблення і реалізація узгодженої, а в ідеалі — спільної зовнішньої і оборонної політики.

6. Європейський Союз як інтеграційне об'єднання характеризується такими ознаками: ЄС виокремлюється з решти світу і відносно відособлюється від нього; інституційний механізм Союзу складається з наднаціональних і міждержавних інститутів, баланс повноважень яких обумовлюється завданнями конкретного етапу інтеграції; ЄС спирається на наднаціональне за своєю природою право, що виступає основою для формування регіональної правової системи, відмінної як від національного, так і міжнародного права; для ЄС характерні чітке визначення цілей і завдань інтеграції і відповідно певна послідовність здійснюваних етапів зближення соціально-економічних і політико-правових систем держав-членів.

7. Європейський Союз – це інтеграційне об'єднання, правова природа якого не є до кінця визначеною, оскільки в процесі створення інституційного механізму ЄС заради забезпечення рівноваги між наднаціональними і національними інтересами були використані елементи, що властиві різним моделям організації влади (імперія, федерація, конфедерація, міжнародна організація). Як наслідок, залежно від акценту на тих чи інших ознаках ЄС або відноситься до певного різновиду міжнародних організацій, або характеризується як наднаціональна організація чи федеративне утворення, або

порівнюється з конфедерацією чи з організацією *sui generis*, або зазначається, що на етапі побудови політичного союзу використовуються адаптовані до сучасних умов імперські принципи організації влади. Таким чином, у процесі визначення правової природи ЄС доцільно розглядати його як новий тип об'єднання, що поєднує в собі елементи різних моделей організації влади.

8. Найбільш повно правову природу ЄС розкриває конструкція «наднаціональна організація». Висновок про наднаціональний характер Союзу може бути зроблений на підставі аналізу чинного права та виявлення ознак наднаціональності в його інституційному механізмі. Для ЄС як наднаціональної організації властиві певні риси: держави-члени добровільно наділяють інститути ЄС компетенцією щодо реалізації широкого кола повноважень; інтереси Союзу не в усьому збігаються з інтересами держав-членів, а тому у своїй діяльності він виходить з власних пріоритетів, в яких відображені завдання Союзу; у передбачених установчими договорами випадках рішення в ЄС можуть прийматися кваліфікованою більшістю голосів всупереч позиції окремих держав-членів; інститути і органи ЄС формуються з міжнародних чиновників, які не пов'язані позицією уряду держави, яка висунула їх кандидатуру; право Союзу має верховенство над національним правом, діє на всій території ЄС і є юридично обов'язковим для всіх суб'єктів національного права; окремі сфери правового регулювання повністю або частково виключені з відання національної влади; можливість ЄС втручатися в реалізацію питань, що становлять внутрішню компетенцію держави.

9. Залучення наднаціональних інститутів до реалізації національної компетенції свідчить про те, що процес прийняття рішень в ЄС розподілено по всіх ланках багаторівневої структури управління і передбачає надання наднаціональним інститутам легітимних повноважень діяти в межах національного правопорядку поряд з національною владою. При цьому наднаціональний і національний рівні влади повинні діяти узгоджено заради досягнення спільної мети.

10. Функціонування ЄС передбачає поетапне делегування його інститутам права реалізації повноважень держав-членів, обсяг яких обумовлений ступенем розвитку інтеграції. Практика такого делегування не означає їх остаточної втрати державами-членами. Закріплення в Лісабонському договорі суверенного права держави вийти зі складу Союзу означає, що у випадку такого виходу всі передані ЄС для реалізації права і повноваження в повному обсязі повертаються до національної влади.

11. Для сучасного етапу державно-правового розвитку країн-учасниць ЄС характерно: збереження державами-членами статусу суверенної держави в його конституційно-правовому і міжнародно-правовому значеннях; самостійна реалізація ключових суверенних прав у сфері внутрішньої і зовнішньої політики; існування феномену «суверенітету» ЄС, що передбачає право реалізації делегованих йому повноважень; поєднання колективно виробленої наднаціональної політики з відносно автономною національною політикою; співпраця наднаціональних, національних і субнаціональних владних структур щодо прийняття рішень з широкого кола важливих питань; безпосередня участь громадян ЄС у виборах Європейського Парламенту.

12. У процесі інтеграції ЄС здатний опосередковано впливати на суверенітет країн-кандидатів та держав-сусідів. Поширення економічних і політико-правових стандартів Союзу на ці країни відбувається шляхом їх залучення до економічного і політико-правового простору ЄС. При цьому такі країни не долучаються до процесу вироблення й прийняття рішень на рівні Союзу. У зв'язку з цим спостерігається асинхронність двох процесів: країни-кандидати та держави-сусіди *de-facto* стають частиною «єдиної Європи» скоріше, аніж виникає відповідне прирощення їх права впливати на європейські справи. Отже, для цих країн існує певна небезпека стати об'єктом управління з боку ЄС.

13. Громадянство ЄС нормативно оформлює правовий зв'язок між Європейським Союзом і громадянами держав-членів, сприяючи втіленню в життя ідеї розбудови ЄС як союзу народів. Громадянство ЄС не є тотожним за

змістом поняттю «громадянство держави»: воно доповнює, а не замінює собою останнє, тобто має субсидіарний характер. Запровадження громадянства ЄС посилює інтернаціональний характер Союзу, демократизує його політичне життя, оскільки підкреслює, що мета об'єднання полягає у розвитку особистості його громадян шляхом надання їм додаткового комплексу прав, свобод та відповідних гарантій, підвищує ступень наднаціональності ЄС.

14. Інституційна структура ЄС не збігається зі структурою і функціональним спрямуванням вищих органів державної влади. Як наслідок, механізм «стримувань і противаг», який запроваджено в ЄС, відрізняється від механізму, що використовується в державах-членах. Специфіка правового статусу інститутів ЄС зумовлена дією принципу інституційного балансу наднаціональних і міжурядових засад, що іманентно властивий ЄС. Причому такий баланс не є незмінним, про що свідчить еволюція правового статусу його інститутів і органів.

15. Місце і роль Європейського Парламенту в інституційному механізмі ЄС зумовлені його представницьким характером. Хоча він іменується «парламентом», але радше нагадує нижню палату національного парламенту, хоча зі значно меншими повноваженнями. У процесі поглиблення інтеграції правовий статус Європарламенту зазнав найзначніших змін, про що свідчить зміна порядку його формування, розширення законодавчих, контрольних, бюджетних і зовнішньополітичних повноважень. При цьому він має значний потенціал для подальшого розвитку, оскільки його легітимність забезпечується безпосереднім волевиявленням громадян ЄС.

16. Європейська рада, яка здійснює діяльність у сферах європейського політичного співробітництва і визначення основних напрямів діяльності ЄС, у процесі еволюції пройшла шлях від функціонування у напівлегітимному режимі і до суттєвого підняття свого статусу в ієрархії інститутів Союзу Лісабонським договором. Європейська рада сьогодні – це найважливіший політичний інститут ЄС, уповноважений ухвалювати рішення щодо визначення напрямів реформування ЄС; ініціювання перегляду установчих договорів;

визначення основних орієнтирів у сфері зовнішньої політики та політики безпеки і оборони; прийняття правових актів у формі рішення; створення нових або зміни правового статусу існуючих інститутів і органів; вирішення кадрових питань та питань місцезнаходження інститутів і органів ЄС; визначення кола країн, яким буде надано право вступу до ЄС, і граничні строки набуття ними членства; довгострокове планування союзного бюджету тощо. Аналіз цих повноважень дає підстави порівнювати Європейську раду з главою держави, в якій залежно від ситуації проявляється колегіальна (Європейська рада у повному складі) або індивідуальна (Голова Європейської ради) природа.

17. Раду, яка належить до категорії міжурядових інститутів ЄС, прийнято порівнювати з верхньою палатою національного парламенту. Однак реалізація нею окремих виконавчих і судових повноважень, здійснення координаційної діяльності, укладення міжнародних угод, здійснення загального керівництва Європейським оборонним агентством унеможлиблює її віднесення до конкретної гілки влади. Реалізація повноважень з ключових питань організації й функціонування Союзу робить Раду однією з ключових інституцій.

18. Європейська комісія є провідним наднаціональним інститутом ЄС. Юридична практика шляхом розширеного тлумачення рамкових положень установчих договорів сприяла формулюванню неписаного принципу, який передбачає участь Комісії у здійсненні всіх управлінських функцій і прийнятті рішень у формі нормативно-правових актів. Хоча діяльність Європейської комісії певною мірою нагадує роботу національного уряду, вона не може бути віднесена до виконавчої гілки влади, оскільки поряд з реалізацією виконавчої та владно-розпорядчої діяльності здійснює важливі законодавчі повноваження.

19. Суд Європейського Союзу відіграє важливу роль у становленні й розвитку права ЄС, його відокремленні від національного і міжнародного права, виконує функції арбітра у спорах між державами-членами і інститутами Союзу та інститутів між собою в питаннях застосування права ЄС, а отже, у розвитку інтеграції в цілому. В умовах, коли на окремих етапах інтеграції державам-членам не вистачало політичної волі продовжувати курс на її

поглиблення, саме Суд ЄС у своїх рішеннях визначав, яким має бути Союз у розумінні його засновників. Таким чином, Суд ЄС виступає гарантом стабільного розвитку інтеграції, перешкоджаючи її уповільненню.

20. Поява Європейського центрального банку в інституційному механізмі ЄС обумовлена створенням економічного і валютного союзу, що потребувало переходу від координації до гармонізації бюджетної і фінансової політики держав-членів, а також до запровадження грошової одиниці ЄС. Економічний і валютний союз є вищим рівнем економічної інтеграції, що передбачає передачу національними урядами ЄЦБ компетенції у сфері регулювання грошової емісії і здійснення грошової політики, що сприяє перетворенню ЄС на квазідержавне утворення.

21. Рахункова палата – це наділений контрольними повноваженнями за доходами і витратами ЄС і дотриманням бюджету інститут, який сприяє пошуку більш ефективного способу досягнення суспільно-значущих цілей в межах існуючих бюджетних можливостей Союзу. Наділення Рахункової палати відповідними повноваженнями засвідчує зміцнення наднаціональних рис ЄС. Жодне інше інтеграційне об'єднання не має подібного органу фінансового контролю.

22. Аналіз інституційного механізму ЄС свідчить, що, по-перше, існує суттєвий прогрес у процесі наближення інститутів ЄС до органів, що символізують собою певні гілки влади; по-друге, у процесі інтеграції формується нормативно не закріплений механізм стримувань і противаг, що набуває специфічного характеру; по-третє, через незавершеність процесу політичної інтеграції існуючу інституційну побудову ЄС не можна розглядати як остаточно оформлену, а тому закріплення певних повноважень за інститутами Союзу має ситуативний характер, що заважає формулюванню остаточних висновків про особливості механізму стримувань і противаг.

23. Успішний розвиток інтеграції привів до формування єдиного правового простору. Він виступає середовищем для формування на його основі регіональної правової системи ЄС, яка утворює його ядро. Правова система ЄС,

під якою розуміють сформовану в результаті європейської інтеграції сукупність правових явищ, які завдяки їх взаємодії забезпечують регулювання суспільних відносин у межах ЄС, є відносно автономною як щодо національних правових систем, так і системи міжнародного права. Для правової системи ЄС характерний механізм детермінації, який існує у національних правових системах. Внутрішній взаємозв'язок і взаємообумовленість її елементів визначається не зовнішніми факторами, а потребами інтеграційного процесу, взаємообумовленістю її компонентів.

24. У процесі правової інтеграції в ЄС склалася унікальна система джерел права, яка поєднує неоднорідні за своєю природою джерела, притаманні як міжнародному, так і національному праву, що є свідченням досягнення компромісу між наднаціональним і міжурядовим методами правового регулювання, певною мірою відображає конвергенцію як сучасних правових систем, так і приватноправових та публічно-правових елементів правового регулювання в умовах розвитку інтеграційних процесів. Право ЄС характеризується відносною вичерпністю переліку джерел, їх ієрархічністю, внаслідок чого воно є добре організованим, систематизованим і внутрішньо узгодженим. Одночасно право ЄС постійно розвивається під впливом інтеграції, що в решті приводить до розширення сфери дії цього права.

25. Характерною рисою правового регулювання співробітництва держав у рамках ЄС є наявність значної кількості правил як нормативного, так і ненормативного характеру, які склалися у процесі становлення і функціонування спільного ринку, зокрема щодо реалізації свободи руху товарів, капіталів, послуг і робочої сили.

26. Формування європейського правового простору відбувається на основі правових стандартів ЄС завдяки проведенню Союзом цілеспрямованої політики правової «експансії», що полягає у підписанні різнопланових договорів з третіми країнами, які передбачають той чи інший ступінь адаптації їх національного законодавства до законодавства ЄС. Процес адаптації є проявом динамічного (на відміну від еволюційного) виміру права, способом

реалізації правом функції модернізації, що набуває особливої актуальності в умовах інтеграції. Адаптація характеризує процес приведення законодавства у відповідність до норм права ЄС і відбувається як у межах ЄС, так і за його межами (у цьому випадку вона стосується третіх держав, що здійснюють зовнішньополітичний курс на європейську інтеграцію). Обсяг законодавства третіх країн, що підлягає адаптації, залежить від визначених за взаємною згодою напрямів співпраці, рівня співробітництва сторін та особливостей правового статусу третьої держави (держава-партнер, держава-сусід, держава-заявник, держава-кандидат) на підставі відповідних міжнародних угод.

27. Положення угод, які стосуються адаптації законодавства асоційованих країн з правом ЄС, мають характер як «твердих», так і «м'яких» зобов'язань сторін залежно від сфер, в яких здійснюється узгодження позицій держав. При визначенні самих сфер, що потребують адаптації, враховується особливий характер відносин Союзу з конкретною країною, хоча певні сфери (зокрема, захист права інтелектуальної власності, законодавство у галузі конкуренції) закріплені в усіх угодах про асоціацію. Адаптація законодавства держав-сусідів та країн-заявників має більш обмежений характер: вона стосується набагато меншої кількості актів Союзу та охоплює тільки чітко визначені угодами про партнерство і співробітництво сфери співробітництва. При цьому треті держави з огляду на свої національні інтереси можуть висловити певні захисні застереження щодо неможливості сприйняття деяких із положень правопорядку ЄС. Отже, конкретний зміст *acquis communautaire* може відрізнятися залежно від підходів сторін до визначення рівня та мети їх співробітництва.

28. Загальні принципи організації й функціонування ЄС (принципи лояльної співпраці, наділення компетенцією, законності, субсидіарності та пропорційності) є системою вимог, що спрямована на закріплення й охорону, з одного боку, засад організації влади Євросоюзу, забезпечення його стабільного й ефективного функціонування, а з другого — суверенного статусу держав-членів. Вказані принципи сприяють належному обґрунтуванню легітимності

певних дій Союзу в умовах відсутності прямих підстав для цього в нормах комунітарного права.

29. У другій половині XX ст. держави вдаються до пошуку нових підходів та інструментів для реалізації своїх завдань і функцій, що приводить до перегляду традиційних підходів до реалізації суверенітету. Створення Європейських співтовариств/Європейського Союзу передбачало залучення інтеграційного об'єднання до здійснення основних функції держави, надаючи пріоритетного характеру функціям охорони і захисту прав людини, економічної і соціальної функцій.

30. В питанні захисту прав людини ЄС пройшов складний шлях від підтвердження відданості принципу поваги до прав людини до приєднання до Європейської конвенції про захист прав людини і основоположних свобод, запровадження громадянства ЄС та закріплення власного каталогу прав і свобод людини у Хартії Європейського Союзу про основні права. Захист прав людини, що здійснюється ЄС, не підміняє національні правові механізми, маючи субсидіарний характер. Він покликаний сприяти уніфікації національних систем захисту прав людини заради гарантування кожному громадянину Союзу рівного захисту його прав. ЄС захищає: «функціональні» права, специфіка яких полягає в тому, що вони захищаються тоді, коли ЄС має конкретну компетенцію в питанні; основні права громадян Союзу, що передбачені установчими договорами; основні права людини в загальнозживаному розумінні цього поняття, що є наочним свідченням еволюції ЄС у напрямі запровадження повномасштабного захисту прав людини.

31. Участь ЄС у реалізації економічної функції є безумовним пріоритетом його інститутів. Ступінь участі Союзу в реалізації економічної функції на різних етапах інтеграції неоднаковий, оскільки обумовлюється завданнями відповідного етапу інтеграції. При цьому спостерігається стійка тенденція до його зростання. Специфіка реалізації економічної функції в умовах ЄС полягає у її диференціації на складові (наприклад, спільні торговельна і конкурентна політика, промислова політика, спільна сільськогосподарська політика,

економічний і валютний союз, митний і банківський союз), у рамках яких діяльність інститутів ЄС залежить від їх компетенції у відповідній сфері.

32. Діяльність інститутів ЄС під час реалізації соціальної функції обумовлюється потребами і умовами здійснення економічної інтеграції. Соціальна політика визнана одним з ключових напрямів інтеграції у зв'язку з тим, що подальший успіх процесу гармонізації економічної політики певною мірою залежить від координації соціальної політики держав-членів.

33. ЄС запровадив жорсткі умови набуття членства, що обумовлено його бажанням бачити членом ЄС не будь-яку країну, яка розташована на території Європи, а лише ту, що належить до європейської цивілізації, поділяє і дотримується базових цінностей Союзу. Умови набуття членства ЄС ускладнилися на етапі вступу країн Центральної і Східної Європи і викладені в Копенгагенських критеріях (стабільність інститутів, що гарантують демократію, права людини, верховенство права й захист меншин; функціонування ринкової економіки, а також здатність справлятися з тиском конкуренції та ринковими силами в рамках Союзу; прийняття загальних правил, стандартів та політики, що становлять основу законодавства ЄС; існування юридичних і адміністративних структур, що сприяють прийняттю і впровадженню європейського права). Вони передбачають відповідність критеріям європейської ідентичності, яка розкривається через систему цінностей ЄС. Базовим традиційно визнається політичний критерій, що передбачає стабільність і ефективне функціонування демократичних інститутів. Його дотримання, навіть за умови незадовільного виконання інших критеріїв, може стати умовою для набуття статусу «країни-кандидата».

34. Європейський вибір є невід'ємною складовою національної ідеї і стратегічним напрямом державно-правового розвитку України. Недостатня результативність у процесах здійснення економічної, судової і адміністративної реформ, боротьби з корупцією і адаптації вітчизняного законодавства до законодавства ЄС ускладнює вирішення питання про перспективи членства України в ЄС.

35. Адаптація є основним інструментом наближення вітчизняного законодавства до законодавства ЄС. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами служить найбільш дієвим правовим інструментом адаптації законодавства у досить широких сферах правового регулювання. У такий спосіб відбуватиметься включення у право України окремих блоків норм права ЄС як шляхом рецепції положень Договору про ЄС та Договору про функціонування ЄС, так і за допомогою відсилки до законодавчих актів ЄС, на які робляться посилання у додатках до Угоди та актах органів асоціації, положення яких стають частинами правопорядку України та вимагають узгодження національного законодавства.

36. Тривалість процедури ратифікації Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами обумовлює пошук шляхів застосування положень Угоди до моменту її завершення. Оптимальним для України було б ініціювання з боку ЄС практики тимчасового застосування Угоди про асоціацію, або укладання тимчасової угоди про торгівлю та суміжних питань, або включення до тексту Угоди спеціального положення про її тимчасове застосування, що дозволило б наблизити безпосереднє виконання її торгівельної частини.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Абетка законодавства Європейського Співтовариства [Текст] / пер. з англ. – К.: ТОВ «Вірусам», 2001. – 112 с.
2. Абдуллин, А. И. Право Европейских Сообществ: к вопросу о классификации источников [Текст] / А. И. Абдуллин // Правоведение. – 2001. – № 4. – С. 177–197.
3. Аблов, М. С. Реформирование стран Центральной и Восточной Европы в условиях расширения Евросоюза [Текст] / М. С. Аблов // Журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2005. – № 2.
4. Абрамов, Я. Цивилизованный политический мазохизм по-европейски [Текст] / Я. Абрамов, А. Келлерман, М. Энтин // Вся Европа. – 2006. – Вып. 3 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/03/mazohism.html>
5. Аваков, Ю. С. Глобальный имперский проект: политико-правовой анализ институционального транзита [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Юрий Сергеевич Аваков. – Ростов н/Д, 2009. – 196 с.
6. Авдийский, В. И. Механизм легитимации государственной власти : историко-теоретическое исследование [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Владимир Иванович Авдийский. – СПб., 2002. – 342 с.
7. Авраменко, С. Л. Швейцарский федерализм [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Леонидович Авраменко. – М., 2002. – 197 с.
8. Айзпурвит, К. Объединение Европы. Проект XV века [Электронный ресурс] / К. Айзпурвит. Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>
9. Александрова, Н. В. К вопросу о формировании европейской идентичности [Текст] / Н. В. Александрова // Политическая экспертиза: ПОЛИТЭКС : науч. журн. – СПб. : Изд-во С.-Петербург. ун-та. – 2008. – Т. 4. № 3. – С. 272–285.

10. Аметистов, Э. М. Современные тенденции развития права Европейских сообществ [Текст] / Э. М. Аметистов // Сов. государство и право. – 1985. – № 7. – С. 87–96.
11. Анакіна, Т. М. Судовий прецедент у праві Європейського Союзу [Текст] : дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / Тетяна Миколаївна Анакіна. – Х., 2009. – 231 с.
12. Андреева, И. С. Проблема мира в западноевропейской философии / И. С. Андреева. – М. : Мысль, 1975. – 223 с.
13. Андрейцев, В. І. Концептуальні засади гармонізації екологічного за-конодавства України та Європейського Союзу [Текст] / В. І. Андрейцев // Пробле-ми гармонізації законодавства України з міжнародним правом : матеріали наук.-практ. конф., жовт. 1998 р. – К., 1998. – С. 82–86.
14. Андриенко, Я. П. Роль Суда ЕС в формировании Европейского правового пространства [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ярослав Петрович Андриенко. – М., 2004. – 182 с.
15. Андрусевич, Н. І. Історія розвитку громадянства Європейського Союзу [Текст] / Н. І. Андрусевич // Держава і право. Вип. 13. – К., 2001. – С. 493–497.
16. Анисимова, Н. В. Принцип субсидиарности в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Наталия Владимировна Анисимова. – М., 2005. – 173 с.
17. Аннерс, Э. История европейского права [Текст] / Э. Аннерс ; пер. со швед. Р. Л. Валинский [и др.]. – М. : Наука, 1996. – 395 с.
18. Аракелян, М. Р. Право Європейського союзу: підручн. / М. Р. Аракелян, М. Д. Василенко. – Одеса : Фенікс, 2012. – 390 с.
19. Арах, М. Европейский союз: видение политического объединения [Текст] : пер. со слов. / М. Арах. – М. : Экономика, 1998. – 467 с.
20. Артамонова, О. Ф. Правовые аспекты внешнеэкономических связей Европейских сообществ и договорно-правовое регулирование торго-

экономических отношений с Российской Федерацией [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Ольга Феликсовна Артемонова. – М., 2005. – 186 с.

21. Афанасьев, Е. В. Федерализм Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Евгений Викторович Афанасьев. – М., 1999. – 158 с.

22. Афинская декларация от 16 апреля 2003 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eur.academygo.ru/Eurosoyuz/DocEC/2003_05_13.shtml.

23. Бабурин, С. Н. Территория государства: теоретико-правовые проблемы : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Сергей Николаевич Бабурин. – М., 1998. – 297 с.

24. Байков, А. А. «Интеграционные маршруты» Западно-Центральной Европы и Восточной Азии [Текст] / А. А. Байков // Международные процессы. – 2007. – Т. 5, № 3 (15). – С. 4–17.

25. Байтеева, М. В. Контрольные полномочия Суда Европейского Союза [Текст] / М. В. Байтеева // Вестн. ТИСБИ. – 2003. – № 3. – С. 69–77.

26. Барышников, М. Ю. Принцип лояльного сотрудничества в европейском праве [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Марат Юрьевич Барышников. – Казань, 2007. – 180 с.

27. Баррозу, Ж.-М. ЕС вступит в банковский союз [Электронный ресурс] / Ж.-М. Баррозу. – Режим доступа: <http://finance.liga.net/economics/2012/8/31/articles/29563.htm>

28. Баррозу назвал Евросоюз «неимперской империей» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.russianamerica.com/common/arc/story.php/359651?id_cr=98

29. Бартенев, С. А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Александрович Бартенев. – М., 2008. – 225 с.

30. Бартенев, С. А. Европейский Союз и государства-члены: разграничение компетенции [Текст] / С. А. Бартенев. – М. : Юрлитинформ, 2009. – 200 с.

31. Бартенев, С. А. Правовая концепция «принципа субсидиарности» в Европейском Сообществе [Текст] / С. А. Бартенев // Моск. журн. междунар. права. – 2004. – № 3 (55). – С. 175–196.
32. Бартенев, С. А. Разграничение компетенции между Европейским Союзом и государствами-членами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Александрович Бартенев. – М., 2008. – 225 с.
33. Басманов, Е. ЕС сформулировал 38 требований по реформированию экономики Греции [Электронный ресурс] / Е. Басманов. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2012/02/27/world/562949982953803>
34. Басу, Д. Д. Основы конституционного права Индии [Текст] : пер. с англ. / Д. Д. Басу. – М. : Прогресс, 1986. – 664 с.
35. Батурин, Ю. М. Европейский парламент в политико-правовом механизме сообщества [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Ю. М. Батурин. – М., 1985. – 18 с.
36. Бахлов, И. В. Современное федеративное государство: опыт методологии анализа механизма федеративных отношений [Текст] / И. В. Бахлов. – Саранск : Красный Октябрь, 2000. – 132 с.
37. Безпосереднє сусідство України з ЄС: закриті кордони чи нові імпульси до співпраці? : матеріали міжнар. «круглого столу» експертів. – м. Ужгород, 7–9 листоп. 2002 р. – Ужгород : ПП «Вид-во Валерія Падяка», 2002. – 180 с.
38. Белов, А. В. Международно-правовые аспекты двойного гражданства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. В. Белов. – СПб., 2002. – 23 с.
39. Беневоленский, В. Экономическая взаимозависимость и внешняя политика США [Текст] / В. Беневоленский, А. Кортунов // Мировая экономика и международные отношения. – 1991. – № 10. – С. 18–28.
40. Бентам, И. План всеобщего и вечного мира [Текст] / И. Бентам // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя, 2003. – С. 173–204.

41. Бенуа-Ромер, Ф. Право Совета Европы. На пути к общеевропейскому правовому пространству [Текст] / Ф. Бенуа-Ромер, Х. Клебес ; пер. с англ. – М. : Весь мир, 2007. – 295 с.
42. Березовська, І. А. Правове регулювання відносин Європейського Союзу з асоційованими країнами [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ірина Андріївна Березовська. – К., 2005. – 198 с.
43. Бирюков, М. М. «Конституция для Европы» и реформирование на ее основе Европейской комиссии и судебной системы Европейского Союза [Текст] / М. М. Бирюков // Журн. рос. права. – 2005. – № 8. – С. 128–143.
44. Бирюков, М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой поход [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / Михаил Михайлович Бирюков. – М., 2004. – 287 с.
45. Бірюков, Р. М. Національна правова система в умовах глобалізації (основні напрямки трансформації) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. М. Бірюков. – О., 2011. – 20 с.
46. Бобин, М. Европейский интеграционный процесс: правовые аспекты деятельности Европейского Союза и Совета Европы. Роль высших судебных учреждений [Текст] / М. Бобин // Правозащитник. – 1998. – № 3. – С. 66–98.
47. Богачова, Л. Л. Джерела європейського та національного права [Текст] / Л. Л. Богачова // Державне будівництво та місцеве самоврядування: зб. наук. пр. / редкол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2012. – Вип. 24. – С. 17–26.
48. Богданди, А. Конституционализм в международном праве: комментарии к предложению из Германии [Текст] / А. фон Богданди // Право и политика. – 2008. – № 1. – С. 50–63.
49. Большаков, С. Н. Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Сергей Николаевич Большаков. – СПб., 2006. – 372 с.

50. Большинство украинцев по-прежнему хотят в ЕС: исследование [Электрон-ний ресурс]. – Режим доступа: http://ru.golos.ua/politika/13_01_10_bolshinstvo_ukraintsev_poprejnemu_hotyat_v_es__issledovanie

51. Бордачёв, Т. В. Новый стратегический союз. Россия и Европа перед вызовами XXI века: возможности «большой сделки» [Текст] / Т. В. Бордачёв. – М. : Европа, 2009. – 304 с.

52. Борко, Ю. А. От европейской идеи – к единой Европе / Ю. А. Борко. – М. : Деловая лит. 2003. – 464 с.

53. Борко, Ю. Перспективы Евросоюза в новом веке / Ю. Борко, О. Буторина // Современная Европа. – 2001. – № 3. – С. 10–23.

54. Борко, Ю. А. Экономическая интеграция и социальное развитие в условиях капитализма: буржуазные теории и опыт Европейского сообщества [Текст] / отв. ред. В. А. Виноградов / Ю. А. Борко. – М. : Наука, 1984. – 255 с.

55. Бороздина, Я. А. К вопросу о правовой природе Европейского Союза [Текст] / Бороздина Я. А. // Международное публичное и частное право. – 2009. – № 1. – С. 27–29.

56. Борхардт, К.-Д. Азбука права Европейского сообщества =The ABC of Community Law [Текст] : пер. с англ. / редкол. : Ю. А. Борко (отв. ред.) и др. – М. : Право, 1994. – 63 с.

57. Браницкий, А. Г. История европейской интеграции [Текст] / А. Г. Браницкий, Г. В. Каменская. – М. ; Н. Новгород : ИМЭМО РАН, ФМО ННГУ, 2003 – 234 с.

58. Брацук, І. З. Імплементация права Європейського Союзу в національних правопорядках держав-членів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / І. З. Брацук. – Х., 2011. – 20 с.

59. Броунли, Я. Международное право [Текст] : в 2 кн. Кн. 1 : пер. с англ. / Я. Броунли ; под ред. Г. И. Тункин. – М. : Прогресс, 1977. – 507 с.

60. Бугаева, А. С. Эволюция правового статуса Европейской комиссии в организационном механизме Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Бугаева. – М., 2011. – 26 с.
61. Бурганова, И. Н. Политическая интеграция на постсоветском пространстве: проблемы и перспективы [Текст] : дис. ...канд. полит. наук : 23.00.04 / Инна Николаевна Бурганова. – СПб., 2007. – 188 с.
62. Буроменський, М. В. Дія норм міжнародного права у конституційному правопорядку України [Текст] / М. В. Буроменський // Правова система України : історія, стан та перспективи : у 5 т. Т. 2 : Конституційні засади правової системи України і проблеми її вдосконалення / за заг. ред. Ю. П. Битяка. – Х. : Право, 2008. – С. 59–76.
63. Буроменський, М. В. Вплив міжнародного права на політичні режими держав [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Буроменський Михайло Всеволодович ; Нац. юрид. акад. України ім. Ярослава Мудрого. – Х., 1998. – 32 с.
64. Буроменський, М. До питання про методологію дослідження проблем конституційного розвитку постсоціалістичних країн Східної Європи (на прикладі пострадянської доктрини) [Текст] / М. Буроменський, К. Закоморна // Вісн. Акад. прав. наук. України. – 2013. – № 1 (72). – С. 100–113.
65. Бусыгина, И. Настоящее и будущее «Европы регионов» [Текст] / И. Бусыгина // Мировая экономика и международные отношения. – 1993. – № 9. – С. 78–86.
66. Бусыгина, И. М. Политическая регионалистика [Текст] : учеб. пособие / И. М. Бусыгина. – М. : РОССПЭН, 2006. – 280 с.
67. Буткевич, О. Взаємодія регіонального та універсального в докласичному міжнародному праві [Текст] / О. Буткевич // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 160–166.
68. Буторина, О. Афинский краш-тест [Текст] / О. Буторина // Россия в глобальной политике. – 2010. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.globalaffairs.ru/number/Afinskii-krash-test-14861>

69. Буторина, О. В. Интеграция СНГ: применим ли опыт Европейского Союза? [Текст] / О. В. Буторина // Свободная мысль. – 1999. – № 6. – 43–54.
70. Буторина, О. Понятие региональной интеграции : новые подходы [Текст] / О. Буторина // Космополис. – 2005. – № 3 (13). – С. 136–145.
71. Бяшарова, А. Р. Развитие экономической интеграции между арабскими государствами [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Адиля Рашидовна Бяшарова. – М., 2006. – 185 с.
72. Вайнштейн, Г. Европейская идентичность. Возникающая реальность или фантом? / Г. Вайнштейн [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.politcom.ru/8315.html>
73. Василенко, В. А. Основы теории международного права [Текст] / В. А. Василенко. – Киев : Вища шк., 1988. – 288 с.
74. Васильева, Т. А. Эволюция института гражданства Европейского Союза [Текст] / Т. А. Васильева // Государство и право. – 2007. – № 12. – С. 22–30.
75. Васильев, В. И. История германского федерализма [Текст] / В. И. Васильев // Новая и новейшая история. – 1998. – № 3. – С. 27–49.
76. Ващенко А. Американская «империя» и Советский Союз: неудивительные параллели [Текст] / А. Ващенко // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – Т. 2, № 2 (5). – май – авг. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/five/019.htm>
77. Вахитова, Т. М. Особенности современных интеграционных процессов в условиях глобализации мировой экономики / Т. М. Вахитова // Проблемы современной экономики. – 2002. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.m-economy.ru/art.php3?artid=11345>
78. Ведрин, Ю. Отказ от государств-наций – иллюзия : интервью [Текст] / Ю. Ведрин // Россия в глобальной политике. – 2007. – № 6. – С. 50–61.

79. Вергилий Публий Марон. Буколики. Георгики. Энеида [Текст] / [вступ. ст. С. Шервинского] Марон Вергилий Публий. – М. : Худож. лит., 1971. – 418 с.

80. Верхофстадт, Г. Три выхода для Европы [Текст] / Г. Верхофстадт // Россия в глобальной политике. – 2009. – № 1 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.globalaffairs.ru/number/n_12458

81. Вишняков, О. К. Правова апроксимація України до умов внутрішнього ринку Європейського Союзу: підсумки і перспективи [Текст] / О. К. Вишняков // Європейські студії і право. – 2010. – № 1. – Режим доступа: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_1/10vokspp.pdf

82. Выводы об отношении Косово, подготовленные страной, председательствующей в Европейском совете (Португалия). Брюссель, 14 декабря 2007 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N07/648/84/PDF/N0764884.pdf?OpenElement>

83. Висновок Європейської ради про «Політику європейського сусідства – документ стратегії» від 12 травня 2004 р. (COM(2004) 373 final) [Електрон-ний ресурс]. – Режим доступа: http://ue.eu.int/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/gena/80951.pdf

84. Внутренний регламент (правила процедуры) Совета Европейского Союза [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/instit_organs/vnutren_reglament_soveta.htm

85. Волков, Ф. Д. За кулисами Второй мировой войны [Текст] / Ф. Д. Волков. – М. : Мысль, 1985 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://historic.ru/books/item/f00/s00/z0000074/st040.shtml>

86. Гавердовский, А. С. Имплементация норм международного права [Текст] / А. С. Гавердовский. – Киев : Вища школа, 1980. – 320 с.

87. Гаврилов, В. В. Международная и национальные правовые системы: понятие и основные направления взаимодействия [Текст] : дис. ... д-ра

юрид. наук : 12.0010 / Вячеслав Вячеславович Гаврилов. – Владивосток, 2005. – 315 с.

88. Гатагова, Л. С. Империя: идентификация проблемы [Текст] / Л. С. Гатагова // Исторические исследования в России. Тенденции последних лет. – М., 1996. – С. 332–353.

89. Гаджиев, К. С. Введение в геополитику [Текст] / К. С. Гаджиев. – М. : Логос, 2004. – 432 с.

90. Гаджиев, Г. А. Конституционные принципы рыночной экономики (Развитие основ гражданского права в решениях Конституционного Суда Российской Федерации) [Текст] / Г. А. Гаджиев. – М. : Юристъ, 2004. – 286 с.

91. Гегель, Г. В. Ф. Политические произведения [Текст] / Г. В. Ф. Гегель. – М. : Наука, 1978. – 438 с.

92. Гердеген, М. Європейське право [Текст] : підручник : пер. з нім. / М. Гердеген. – К. : К.І.С., 2008. – 528 с.

93. Германию назначат в европолицейские [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2010/05/14/world/478205>

94. Гилёва, А. А. Формирование и использование общего бюджета Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / А. А. Гилёва. – М., 2011. – 26 с.

95. Глава Еврогруппы не поддерживает назначение «бюджетного комиссара» по Греции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.banki.ua/news/lenta/?id=145716>

96. Головащенко, О. С. Соціальна та правова держава: питання співвідношення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Ольга Сергіївна Головащенко. – Х., 2008. – 203 с.

97. Головки, О. І. Механізм адаптації законодавства європейських держав до правових стандартів Європейського Союзу [Текст] / О. І. Головки // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України / за ред. В. Н. Денисова. – К. : Юстініан, 2006. – С. 551–568.

98. Голуб, К. Ю. Решение Суда Европейских сообществ как источник права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Кирилл Юрьевич Голуб. – Саратов, 2009. – 212 с.

99. Гомцянь, С. В. Динамика развития принципа субсидиарности в Европейском Союзе [Текст] / С. В. Гомцянь // Вестн. междунар. организаций: образование, наука, новая экономика. – 2007. – № 6. – С. 54–66.

100. Горенберг, М. Теория союзного государства в трудах современных публицистов Германии [Текст] / М. Горенберг. – СПб. : Тип. Н. А. Лебедева, 1891. – 232 с.

101. Горюшин, А. Что будет с Европейским Союзом к 2025 году? [Электрон-ний ресурс] / А. Горюшин. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>

102. Гофф, Жак ле. Цивилизация средневекового Запада [Текст] : пер. с фр. / Жан ле Гофф ; общ. ред. Ю. Л. Бессмертного ; послесл. А. Я. Гуревича. – М. : Прогресс-Академия, 1992. – 376 с.

103. Гоці, С. Європейська Комісія. Процеси ухвалення рішень і виконавчі повноваження [Текст] / С. Гоці ; пер. з італ. – К. : К. І. С., 2006. – 208 с.

104. Гоці, С. Урядування в об'єднаній Європі [Текст] / С. Гоці; пер. з італ. К. Тищенко. – К. : К.І.С., 2003. – 286 с.

105. Граціанов, А. І. Процес систематизації та уніфікації законодавства і розвиток правової системи України [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / А. І. Граціанов. – К., 2004. – 18 с.

106. Грачев, Н. И. Происхождение суверенитета: верховная власть в мировоззрении и практике государственного строительства традиционного общества / Н. И. Грачев. – М. : ИКД «Зерцало-М», 2009. – 320 с.

107. Гревс, Дж. По ту сторону разграничения компетенций: применение принципа субсидиарности [Текст] / Дж. Гревс // Казанский федералист. – 2003. – № 1 (5). – С. 90–102.

108. Григорьев, О. Довелось в империи родиться [Електронний ресурс] / О. Григорьев. – Режим доступу: <http://worldcrisis.ru/crisis/158034>
109. Гріненко, О. Договори про приєднання нових держав до Європейського Співтовариства (Договори про Асоціацію) [Текст] / О. Гріненко // Укр. часоп. міжнар. права. – 2007. – № 3. – С. 83–91.
110. Грицаєнко, Л. Л. Інституційний механізм Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Людмила Леонидівна Грицаєнко. – К., 2010. – 188 с.
111. Грицяк, І. А. Європейське управління: теоретико-методологічні засади [Текст] / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2006. – 398 с.
112. Грицяк, І. А. Право та інституції Європейського Союзу [Текст] : навч. посіб. / І. А. Грицяк. – К. : К. І. С., 2004. – 260 с.
113. Гришин, А. В. Экономический и валютный союз: правовой механизм [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / А. В. Гришин. – М., 2010. – 25 с.
114. Громогласова, Е. Наднаціональний і мережовий принципи в Європейському Союзі / Е. Громогласова // Міжнародні процеси: журнал теорії міжнародних відносин і світової політики. – 2010. – травень–липень. – Т. 8, № 2 (23) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.intertrends.ru/twenty-three/008.htm>
115. Грудзинський, В. В. На повороті долі: Велика Британія і імперський федералізм (остання третина ХІХ – перша чверть ХХ в.) [Текст] / В. В. Грудзинський. – Челябінськ : Вид-во ЧелГУ, 1996. – 312 с.
116. Гуляєва, К. В. Становлення інтеграційних моделей Європейського Союзу і Содружества Незалежних Держав [Текст] : дис. ... канд. політ. наук : 23.00.04 / Ксенія Віталіївна Гуляєва. – СПб., 2010. – 189 с.
117. Гураль, П. Ф. Інститут конституційно-правового статусу особи у зарубіжних країнах. Ч. 1: Громадянство у зарубіжних країнах [Текст] / П. Ф. Гураль, О. З. Панкевич. – Львів : Львів. юрид. ін-т МВС України, 2005. – 96 с.

118. Гусакова, М. А. Формирование системы выборов в Европейский Парламент [Текст] / М. А. Гусакова // Изв. Саратов. ун-та. Сер. История. Международные отношения. – 2011. – Т. 11. – Вып. 2, Ч. 1. – С. 95–99.

119. Давыдов, Ю. Понятие «жесткой» и «мягкой» силы в теории международных отношений [Текст] / Ю. Давыдов // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2004. – янв.– апр. Т. 2, № 1 (4). Январь–апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/four/006.htm>

120. Давлетшина, Д. К. Политика ФРГ в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Д. К. Давлетшина. – М., 2001. – 26 с.

121. Давлиева, В. И. Европейский экономический и валютный союз в системе международных валютных отношений [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Венера Ильдусовна Давлиева. – Казань, 2006. – 248 с.

122. Дайнен, Д. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції [Текст] / Д. Дайнен ; пер. з англ. М. Марченко. – К. : К.І.С., 2006. – 696 с.

123. Даль, Р. Смещающиеся границы демократических правлений [Электрон-ный ресурс] / Р. Даль. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Polit/dal/sm_gran.php

124. Дамирчиев, Э. И. оглы. Империя как политический феномен: теоретико-методологические аспекты исследования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / Эмин Исахан оглы Дамирчиев. – М., 2010. – 173 с.

125. Дарендорф, Р. Объединенная или открытая? Европейская альтернатива [Текст] / Р. Дарендорф // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 14–24.

126. Даріус Жеруоліс. Угода про асоціацію між Україною та ЄС та її складова щодо вільної торгівлі як етап процесу європейської інтеграції: майбутня угода у порівняльній перспективі // Зона вільної торгівлі між Україною та ЄС як інструмент європейської інтеграції та внутрішніх реформ : доповідь на конф. ; Верхов. Рада України, 9 квіт. 2009 р., Київ.

127. Дедов, Д. И. Принцип пропорциональности в праве ЕС [Текст] / Д. И. Дедов // Преподавание права Европейского Союза в российских вузах (II): материалы семинара, Москва, 5–7 дек. 2000 г. – М. : Статут, 2001. – С. 134–145.

128. Декларация о принципах международного права, касающихся дружественных отношений и сотрудничества между государствами в соответствии с Уставом Организации Объединенных Наций [Текст] // Международное право в документах / сост. Н. Т. Блатова. – М : Междунар. отношения, 1982. – С. 9–10.

129. Делла Сала, В. Проблемы федерализма в эпоху глобализма [Текст] / В. Делла Сала // Полития. – 2002-03. – № 4. – С. 49–56.

130. Демидов, Н. А. Единая валютная система Европейского Союза как основа интеграции финансовых рынков [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Никита Александрович Демидов. – СПб., 2001. – 178 с.

131. Дзись, Ю. И. Наднациональный уровень управления в Евросоюзе: факторы становления и развития [Текст] / Ю. И. Дзись // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. – 2011. – Т. 11, № 2. – С. 17–21.

132. Дмитриева, Ю. В. Эволюция регулирования рынка финансовых услуг в Европейском Союзе: политические аспекты [Текст] : автореф. дис. ... канд. полит. наук : 23.00.04 / Ю. В. Дмитриева. – СПб., 2012. – 24 с.

133. Довгань, В. М. Правовий статус Європейського Парламенту в системі органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Миколайович Довгань. – Л., 2006. – 197 с.

134. Договоры, учреждающие Европейские Сообщества [Текст] / отв. ред. Ю. А. Борко. – М. : Междунар. изд. гр. «Право», 1994. – 390 с.

135. Договор об учреждении Экономического союза Бенилюкс [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/benilux.htm

136. Должиков, А. В. Основные права и принцип пропорциональности в праве Европейского Союза [Текст] / А. В. Должиков // Рос. ежегодник междунар. права. – 2008. – СПб. : СКФ «Россия –Нева», 2009. – С. 228–233.

137. Доповідь про стан виконання Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу у 2012 році [Електронний ресурс] // Урядовий портал. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article%3Fart_id=223287414&cat_id=223281453

138. Европа : проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 1 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород : ФМО/ИСИ НИГУ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – 352 с.

139. Европа: проблемы интеграции и развития [Текст] : монография в 2 т. – Т. 1. История объединения Европы и теория европейской интеграции. – Ч. 2 / под общ. ред. О. А. Колобова. – Н. Новгород: ФМО/ИСИ НИГУ ; Изд-во АГПИ им. А. П. Гайдара, 2008. – 355 с.

140. Европеизация и разрешение конфликтов: конкретные исследования европейской периферии [Текст] пер. с англ. / Б. Коппитерс, М. Емерсон, М. Хейссен и др. ; коммент. Н. Попеску, Г. Нодиа. – М. : Весь мир, 2005. – 312 с.

141. Европейская интеграция: правовые проблемы [Текст] / редкол.: Б. Н. Топорнин, А. И. Ковлер, М. М. Славин, И. С. Крилов ; под ред. Б. Н. Топорнина. – М. : ИГП РАН, 1992. Кн. 1. – 124 с.

142. Европейская интеграция [Текст] : учебник / под общ. ред. О. В. Буториной. – М. : Изд. Дом «Деловая литература», 2011. – 720 с.

143. Европейские страны СНГ: место в «Большой Европе» [Текст] / под ред. В. Грабовски, А. В. Малыгина, М. М. Наринского (отв. ред). – М. : Междунар. отношения, 2005. – 308 с.

144. Европейский альманах. История. Традиции. Культура [Текст] / отв. ред. А. О. Чубарьян. – М. : Наука, 1991. – 176 с.

145. Европейский Союз : основополагающие акты в редакции Лиссабонского договора с комментариями [Текст]. – М. : ИНФРА-М, 2008. – 698 с.
146. Европейский Союз : факты и комментарии [Текст]. – Вып. 2 (16) : январь–март 1999. – 23 с.
147. Европейский Союз: факты и комментарии [Текст]. – Вып. 40: март–май 2005 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.edc-aes.ru/site/ru/union/archive/vipusk_40.html
148. Европейское право. Право Европейского Союза и правовое обеспечение защиты прав человека [Текст] : учебник / рук. авт. кол. и отв. ред. Л. М. Энтин. – 3-е изд., пересмотр. и доп. – М. : Норма: Инфра-М, 2011. – 960 с.
149. Европейское право [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. Л. М. Энтина. – М. : НОРМА, 2002. – 720 с.
150. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Республикой Болгария, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой стороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_bulgaria.htm
151. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между Румынией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой стороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_romania.htm
152. Европейское экономическое пространство (ЕЭП) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.norvegia.ru/About_Norway/foreign-policy/europe/eea
153. Євглевська, О. Л. Адаптація законодавства як умова майбутнього членства України в Європейському Союзі [Текст] / О. Л. Євглевська // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2009. – Вип. 17. – С. 118–129.
154. Європейська конвенція про громадянство [Текст] // Бюлетень законодавства і юридичної практики України. – 2001. – № 11. – С. 69–76.

155. Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки [Електронний ресурс] : послання Президента України до Верховної Ради України. Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=1&nreg=n0001100-02>

156. Европейское соглашение, учреждающее ассоциацию между республикой Болгария, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами–членами – с другой стороны [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/eea_bulgaria.htm

157. Евро умрет без политической Европы [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://maanim.com/news/events/77169-evro-umret-bez-politicheskoy-evropy>

158. Евсеенко, Т. П. О терминологических проблемах в исследовании антич-ной государственности [Текст] / Т. П. Евсеенко // Правоведение. – 2003. – № 5. – С. 205–213.

159. Евсеенко, Т. П. Эволюция формы государственного устройства в антич-ном мире [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Тимур Петрович Евсеенко. – Екатеринбург, 2005. – 448 с.

160. Егорова, А. В. Правовая интеграция и ее содержание [Текст] / А. В. Егорова // Государство и право. – 2004. – № 6. – С. 74–84.

161. Единый европейский акт. Договор о Европейском Союзе [Текст] / отв. ред. Ю. Борко. – М. : Междунар. изд. гр. «Право», 1994. – 246 с.

162. Еллинек, Г. Общее учение о государстве. Право современного государства [Текст]. Т. 1 / Еллинек Г. ; под ред. С. И. Гессен. – Изд. 2-е, испр. и доп. по 2-му немец. изд.– СПб. : Изд. юрид. книж. магазина Н. К. Мартынова, 1908. – XXIV. – 600 с.

163. Еллинек, Г. Право современного государства: Общее учение о государстве. Т. 1 [единственный] [Текст] / Г. Еллинек / пер. с нем. ; под ред. В. М. Гессена, Л. В. Шалланда. – СПб. : Тип. т-ва «Обществ. польза», 1903. – 532 с.

164. Ерохов, С. В. Европейский парламент [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Сергей Викторович Ерохов. – М., 1995 – 128 с.
165. Ерпылева, Н. Ю. Европейский Центральный Банк в институционной структуре европейской банковской системы (правовые аспекты) [Текст] / Н. Ю. Ерпылева // Право. Журнал Высшей школы экономики. – 2010. – № 7. – С. 98–113.
166. Ерпылева, Н. Ю. Правовой статус Европейского центрального банка. [Электронный ресурс] / Н. Ю. Ерпылева. – Режим доступа: <http://finanal.ru/010/pravovoi-status-evropeiskogo-tsentralnogo-banka?page=0,0>
167. Ершов, С. В. Правовые особенности формирования наднациональной власти ЕС в процессе взаимодействия права ЕС и национального права государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Сергей Владиславович Ершов. – М., 2003. – 163 с.
168. ЕС обогнал США по темпам роста ВВП [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://nolimits.by/article/es-obognal-ssha-po-tempam-rosta-vvp-2/>
169. ЕЦБ смелый и отважный [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://omega-finmarket.livejournal.com/9463.html>
170. ЕЦБ сможет вмешиваться в деятельность любого банка еврозоны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.ria.ru/world_economy/20121019/904394315.html
171. Желтов, И. В. Социально-экономическая адаптация на рынке труда офицеров запаса [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.07. / И. В. Желтов. – М., 2000. – 184 с.
172. Жижек, С. Интерпассивность, или Как наслаждаться посредством Другого: Желание: Влечение; Мультикультурализм [Текст] : пер. с англ. Смирнова А. ; под ред. В. Мазина, Г. Рогоняна). – СПб. : Алетейя, 2005. – 56 с.
173. Жилин, А. А. Теория союзного государства. Разбор главнейших направлений в учении о союзном государстве и опыт претворения его юридической конструкции [Текст] / А. А. Жилин. – Киев, 1912. – 162 с.

174. Журавская, Е. Г. Региональная интеграция в развивающемся мире: немарксистские теории и реальность (на примере АСЕАН) [Текст] / Е. Г. Журавская. – М. : Наука, 1990. – 152 с.
175. Загальна теорія держави і права [Текст] : підручник за ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. – Х : Право, 2009. – 584 с.
176. Заглядывая в XXI век: Европейский Союз и Содружество Независимых государств [Текст] / Ю. А. Борко (отв. ред.). – М. : Ин-т Европы РАН, 1998. – 324 с.
177. Зайцев, А. Ю. Европейская комиссия: порядок формирования и полномочия [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.10 / Александр Юрьевич Зайцев. – М., 2003. – 202 с.
178. Законотворчість: Словник термінів і понять з міжнародного та європейського права [Текст] / Бібліотека Української школи законотворчості / автори-упорядники: Богачова О.В., Денисов В.М., Зайцев Ю.Є., Муравйов В.І. та інші. – К. : «АТОПОЛ інк», 2005. – 160 с.
179. Захаров, А. Федерализм на постсоветском пространстве [Текст] / А. Захаров // Свободная мысль. – 2010. – № 10 (1617). – С. 67–82.
180. Захаров, А. В. Перспективы создания единого валютно-финансового пространства СНГ [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Александр Владимирович Захаров. – М., 2003 – 171 с.
181. Захаров, А. Е. Очерки современного федерализма [Текст] / А. Е. Захаров. – М. : Моск. шк. полит. исследований, 2003. – 192 с.
182. Захаров, А. С. Становление системы налогового права ЕС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.14 / Александр Сергеевич Захаров. – М., 2010. – 201 с.
183. Зимарин, К. А. Стратегия интеграции испанского предприятия в западноевропейскую экономику [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Кирилл Александрович Зимарин. – М., 1997. – 129 с.

184. Златопольский, Д. Л. Феномен нового государственного единства вместо СССР: перспективы развития [Текст] / Д. Л. Златопольский // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 1993. – № 2. – С. 3–12.
185. Злоказова, Н. Европа: новые реалии. Расширение ЕС: за и против с позиции его членов [Текст] / Н. Злоказова // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 1. – С. 62–69.
186. Зонтхаймер, К. Федеративная Республика Германия сегодня. Основные черты политической системы [Текст] / К. Зонтхаймер ; ред., авт. предисл. Я. С. Драбкин ; РАН, Ин-т всеобщ. истории, Центр герм. ист. исслед. – М. : Памятники ист. мысли, 1996. – 319 с.
187. Зорькин, В. Интеграция европейского конституционного пространства: вызовы и ответы [Текст] / В. Зорькин // Сравнит. конституц. обозрение. – 2007. – № 2 (59). – С. 64–70.
188. Зуев, В. Н. Наднациональный механизм как фактор развития экономической интеграции в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.14 / Владимир Николаевич Зуев. – М., 2011. – 47 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.ieras.ru/diss27.htm>
189. Иванников, И. А. Правовая политика обеспечения эффективности государственной власти в России [Текст] / И. А. Иванников // Правовая политика и правовая жизнь. – 2004. – № 3. – С. 119–126.
190. Иванова, М. Два видения Европы [Текст] / М. Иванова // Свободная мысль. – 2006. – № 9. – С. 207–208.
191. Ивонин, Ю. Е. Универсализм и территориализм. Старая империя и территориальные государства Германии в раннее новое время 1495–1806 : очерки [Текст] / Ю. Е. Ивонин. – М. : РКонсульт, 2004. – Т. I. – 461 с.
192. Изложение учения Сен-Симона [Текст] / пер. с фр. М. Е. Ландау ; вступ. ст.: В. П. Волгин ; под ред. и коммент. Э. А. Желубовской. – М. ; Л. : Изд-во АН СССР, 1947. – 599 с.

193. Ильин, И. А. О государственной форме. Статьи из сборника «Наши задачи» [Текст] / И. А. Ильин // Государство и право. – 1991. – № 11. – С. 135–142.

194. Ильин, Н. Ю. Конституционно-правовые аспекты интеграции европейских государств [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. – М., 2002. – 164 с.

195. Иноземцев, В. Дилеммы европейской интеграции [Электронный ресурс] / В. Иноземцев, Е. Кузнецова // ПолитНаука – политология в России и в мире. – Режим доступа: <http://www.politnauka.org/library/mpimo/ino-kuz.php>

196. Иноземцев, В. Специфические особенности Европейской социальной модели (к оценке роли неэкономических факторов в развитии современных европейских обществ) [Текст] / В. Иноземцев // Современная Европа. – 2004. – № 1. – С. 87–99.

197. Иншакова, Е. И. Устойчивое развитие стран СНГ: теоретическая характеристика и система индикаторов [Текст] / Е. И. Иншакова // Вестн. СПбГУ. – 2004. – Вып. 1 (№ 5). – Сер. 5. Экономика. – С. 79–84.

198. Исаев, И. А. Идея империи: политика, право, метафизика [Текст] / И. А. Исаев // Право и государство : теория и практика. – 2006. – № 4. – С. 4–22.

199. Исламова, Р. М. Субрегиональные интеграционные группировки на экономическом пространстве СНГ [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Риванна Магомедовна Исламова. – М., 2004. – 202 с.

200. Исламов, Т. М. Империя Габсбургов. Становление и развитие в XVI–XIX вв. [Текст] / Т. М. Исламов // Новая и новейшая история. – 2001. – № 1–2. – С. 11–40.

201. Исламов, Т. М. Конец Среднеевропейской империи. Размышления относительно места и роли империи Габсбургов в европейской истории [Текст] / Т. М. Исламов // Австро-Венгрия: опыт многонационального государства / отв. ред. Т. М. Исламов, А. И. Миллер. – М. : Вече, 1995. – С. 25–47.

202. Истоки европейской интеграции – по-прежнему актуальны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=6&id2=0&id3=10&lang=>

203. Історія європейської інтеграції від Римської імперії до Європейського Союзу : монографія / за заг. ред. І. В. Яковюка. – К. : Ред. журн. «Право України» ; Х. : Право, 2013. – 208 с. – (Науковий збірник «Академічні правові дослідження» : дод. до журн. «Право України» ; вип. 14).

204. Кавешников, Н. Ю. Институциональная реформа ЕС и Ниццкий Договор: ответы или вопросы? [Текст] / Н. Ю. Кавешников // Доклады Института Европы № 87. – М. : Интердиалект+, 2002. – 62 с.

205. Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза: 1992–2005 гг. [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Николай Юрьевич Кавешников. – М., 2006. – 257 с.

206. Кавешников, Н. Ю. Трансформация институциональной структуры Европейского Союза [Текст] / Н. Ю. Кавешников. – М. : Навона, 2010. – 480 с.

207. Каграманян, А. Д. Процесс гармонизации налогообложения в странах ЕС на современном этапе [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Акоп Джевинович Каграманян. – М., 2000. – 159 с.

208. Как распадались валютные союзы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://aktiv.com.ua/archives/5868>

209. Калиниченко, П. А. Современные тенденции в развитии экологического права ЕС [Текст] / П. А. Калиниченко // Преподавание права Европейского союза в российских ВУЗах – II : материалы семинара, г. Москва, 5–7 декабря 2000 г. – М. : Статут. 2001. – С. 207–211.

210. Канифатов, А. С. Социальный потенциал модернизации институтов управления на принципах субсидиарности [Текст] : автореф. дис. ... канд. социол. наук : 22.00.08 / А. С. Канифатов. – Ростов н/Д., 2010. – 30 с.

211. Кант И. Идея всеобщей истории во всемирно-гражданском плане; К вечному миру [Текст] / И. Кант ; вступ. ст. и примеч. С. Ф. Ударцева. – Алматы : ВШП «Едилет», 1999. – 153 с.

212. Каппелер, А. Россия – многонациональная империя. Возникновение. История. Распад [Текст] / А. Каппелер ; пер. с нем. С. Червонная. – М. : Традиция, 2000. – 344 с.
213. Капустин, А. Я. Европейский Союз: интеграция и право [Текст] : монография / А. Я. Капустин. – М. : Изд-во РУДН, 2000. – 436 с.
214. Кара-Мурза, С. Демонтаж народа [Текст] / С. Кара-Мурза. – М. : Алгоритм, 2007. – 705 с.
215. Карасев, В. Россия – Украина – ЕС: опыт «перевернутого соседства» [Электронный ресурс] / В. Карасев. – Режим доступа: <http://www.kreml.org/opinions/79141033>
216. Каргалова, М. Европейская социальная модель (понятие, которое идет в ногу со временем) [Текст] / М. Каргалова // Современная Европа. – 2008. – № 1. – С. 53–64.
217. Каргалова, М. В. Социальная политика Европейского Союза. Концептуальные аспекты и тенденции развития в 80-90-е годы [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.03 / Марина Викторовна Каргалова. – М., 1999. – 405 с.
218. Каспэ, С. И. Империя и модернизация: общая модель и российская специфика [Текст] / С. И. Каспэ. – М. : РОССПЭН, 2001. – 256 с.
219. Каспэ, С. Российская цивилизация и идеи А. Тойнби [Текст] / С. Каспэ // Свободная мысль. – 1997. – № 2. – С. 76–83.
220. Каспэ, С. И. Центры и иерархии: пространственные метафоры власти и западная политическая форма [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / С. И. Каспэ. – М., 2009. – 33 с.
221. Касьянов, Р. А. Интегрирование России в европейское правовое пространство: некоторые аспекты применения Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод [Текст] / Р.А. Касьянов // Российская Федерация в Европе: правовые аспекты сотрудничества России с европейскими организациями : сб. статей. – М. : Междунар. отношения, 2008. – С. 98–109.
222. Качка, Т. Нова практика перекладу актів *acquis communautaire* [Электрон-ний ресурс] / Т. Качка, Ю. Мовчан // Офіційний сайт Центру

європейського та порівняльного права. – Режим доступу: http://www.clc.org.ua/ukr_publikazzi/article_poselsky_02.htm

223. Кашкин, С. Хартия Европейского Союза об основных правах и право Совета Европы [Текст] / С. Кашкин // Россия и Совет Европы: перспективы взаимодействия : сб. докл. – М. : Ин-т права и публич. политики, 2001. – С. 97–103.

224. Кемаев, К. В. Процесс формирования общеевропейской идентичности: политика валютно-финансового регулирования, механизмы политико-экономической трансформации, технологии стратегического моделирования [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Константин Валерьевич Кемаев. – Н. Новгород, 2007. – 218 с.

225. Кинг, П. Классифицирование федераций [Текст] / П. Кинг // Полис. – 2000. – № 5. – С. 6–18.

226. Киреева, С. А. Межгосударственная интеграция как внешняя функция Российского государства [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Светлана Александровна Киреева. – Астрахань, 2006. – 499 с.

227. Клаус, В. «Еврозона провалилась» [Электронный ресурс] / В. Клаус. – Режим доступа: <http://www.trust.ua/news/27683.html>

228. Клемин, А.В. Европейское право и Германия: баланс национального и наднационального. Европейское Сообщество, Германия, право: национальный консерватизм, коллизии и единство. – Казань : Изд-во Каз. ун-та, 2004. – 588 с.

229. Клемин, А. В. Европейский союз и государства-участники: взаимодействие правовых порядков (практика ФРГ) [Текст]. Кн. 3 / А. В. Клемин ; науч. ред.: А. З. Гильманов, В. Н. Лихачев. – Казань, 1996. – 192 с.

230. Ключев, П. А. Проблемы суверенитета в сложных государственных образованиях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Павел Александрович Ключев. – М. : Башкир. гос. ун-т, 2007. – 185 с.

231. Кнабе, Г. С. Материалы к лекциям по общей теории культуры и культуре античного Рима [Текст] / Г. С. Кнабе. – М. : Индрик, 1994. – 528 с.

232. Князев, Г. А. Конституционные основы конфедерации [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Герман Александрович Князев. – СПб., 2000. – 189 с.

233. Коваль, В. С. Становлення та розвиток Європейського Союзу: історико-правовий аспект [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Вячеслав Станіславович Коваль. – К., 2003. – 196 с.

234. Ковальський, Н. А. Региональный характер евросредиземноморского процесса [Текст] / Н. А. Ковальський // Проблемы европейского регионализма. Доклады Института Европы № 61. – М. : «Интердиалект+», 1999. – С. 23–38.

235. Козюк, М. Н. Правовое пространство и правовые коммуникации [Текст] / М. Н. Козюк // Новая правовая мысль. – 2002. – № 1. – С. 21–26.

236. Кокошкин, Ф. Ф. Лекции по общему государственному праву / Ф. Кокошкин. – 2-е изд. – М. : Изд. Бр. Башмаковых, 1912. – 306 с.

237. Колодій, А. М. Принципи права: генеза, поняття, класифікація, місце і роль у правовій системі України [Текст] / А. М. Колодій // Правова система України: історія, стан та перспективи : у 5 т. – Х. : Право, 2008. – Т. 1 : Методологічні та історико-теоретичні проблеми формування і розвитку правової системи України / за заг. ред. М. В. Цвіка, О. В. Петришина. С. 689–704.

238. Комарова, Т. В. Влияние Суда Европейского Союза на развитие права и институтов ЕС [Текст] / Т. В. Комарова // Европейская интеграция: проблемы теории и практики / под ред. И. В. Яковюка, А. К. Сковикова. – М. : Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2012. – С. 181–210.

239. Комарова, Т. В. Развитие Судом Европейского Союза концепции суверенитета государств-членов ЕС [Текст] / Т. В. Комарова // Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на

современном этапе / под ред. А. К. Сковикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход», 2010. – С. 188–208.

240. Комарова, Т. В. Юрисдикція Суду Європейського Союзу [Текст] / Т. В. Комарова. – Х. : Право, 2010. – 360 с.

241. Комлева, Ю. Е. Государственно-политическая организация Священной Римской империи германской нации в новое время: феномен «имперского федерализма» [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Юлия Евгеньевна Комлева. – Екатеринбург, 2005. – 287 с.

242. Конвенция об учреждении Бельгийско-Люксембургского экономического союза (консолидированный текст, пер. А. О. Четверикова) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eur_int_law/belux.htm

243. Кондратьева, Н. Б. Проблема сближения уровней социально-экономического развития стран ЕС на пороге XXI века [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Наталия Борисовна Кондратьева. – М., 2000. – 168 с.

244. Конституции государств Европейского Союза [Текст] / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : ИНФРА М-НОРМА, 1999. – 816 с.

245. Конституции государств Европы [Текст] : в 3 т. / под общ. ред. Л. А. Окунькова. – М. : НОРМА, 2001. – Т. 2. – 838 с.

246. Конституции зарубежных государств [Текст] / под ред. В. В. Маклакова. – М. : БЕК, 1997. – 584 с.

247. Конституция Европейского Союза: Договор, устанавливающий Конституцию для Европы (с комментарием) [Текст] / С. Ю. Кашкин (отв. ред.). – М. : ИНФРА-М, 2005. – 622 с.

248. Конституция США : история и современность [Текст] / под общ. ред. А. А. Мишина, Е. Ф. Языкова. – М. : Юрид. лит., 1988. – 320 с.

249. Конституції зарубіжних країн [Текст] : навч. посіб. / авт.-упоряд. В. О. Серьогін, Ю. М. Коломієць, О. В. Марцеляк та ін. ; за заг. ред. В. О. Серьогіна. – Х. : ФІНН, 2009. – 664 с.

250. Конституція України: науково-практичний коментар [Текст] / В. Б. Авер'янов, О. В. Батанов, Ю. В. Баулін та ін. ; редкол. В. Я. Тацій, Ю. П. Битяк, Ю. М. Грошевой та ін. – Х. : Право ; К. : Концерн «Вид. Дім «Ін Юре»», 2003. – 808 с.

251. Копійка, В. В. Європейський Союз: досвід розширення і Україна [Текст] / В. В. Копійка. – К. : Юрид. думка, 2005. – 448 с.

252. Копійка, В. В. Європейський Союз : заснування і етапи становлення [Текст] : навч. посіб. / В. В. Копійка, Т. І. Шинкаренко. – К. : Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.

253. Копиленко, О. Л. Щодо закону про громадянство України [Текст] / О. Л. Копиленко // Право України. – 2001. – № 10. – С. 84–88.

254. Корецкий, В. М. Избранные труды [Текст] : в 2 кн. / В. М. Корецкий ; АН УССР ; Ин-т государства и права ; редкол. : В. Н. Денисов (гл. ред.) и др. – Киев : Наука, 1989. – Кн. 1. – 344 с.

255. Королев, М. А. Наднациональность с точки зрения международного права [Текст] / М. А. Королев // Моск. журн. междунар. права. – 1997. – № 2 – С. 3–21.

256. Коростышевская, Е. М. Научно-производственная интеграция: политико-экономическое исследование [Текст] : дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.01 / Елена Михайловна Коростышевская. – СПб., 1999. – 310 с.

257. Косолапов, Н. Формирование глобального миропорядка в России [Текст] / Н. Косолапов // Мировая экономика и международные отношения. – 2004. – № 11. – С. 3–13

258. Костенко, М. Л. ЕС после Маастрихта: федерация, конфедерация или международная организация [Текст] / М. Л. Костенко, Н. В. Лавренова // Государство и право. – 1994. – № 4. – С. 105–113.

259. Костина, А. В. Кризис современной идентичности и доминирующие стратегии идентификации в границах этноса, нации, массы [Текст] / А. В. Костина // Знание. Понимание. Умение : науч. журн. Моск. гуманит. ун-та. – 2010. – № 1. – С. 187–194.

260. Кошелев, В. Н. Координация бюджетной политики стран-членов Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.10 / Вячеслав Николаевич Кошелев. – М., 2006. – 161 с.

261. Крабе, Г. С. Империя изживает себя, когда провинции догоняют центр [Текст] / Г. С. Крабе // Закат империи: семинар. – Восток. – 1991. – № 4. – С. 75–77.

262. Кравчук, І. В. Гармонізація національних правових систем з правом ЄС [Текст] / І. В. Кравчук, М. В. Парапан. – К. : Вид. Дім «Слово», 2005. – 320 с.

263. Краузе, К. набросок проекта союза европейских государств в качестве основы всеобщего мира и правового средства предотвращения любых посягательств на внутреннюю и внешнюю свободу Европы [Текст] : пер. с нем. / К. Краузе // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя, 2003. – С. 351–364.

264. Крылова, И. С. Европейский парламент (правовой статус) [Текст] / И. С. Крылова. – М. : Наука, 1987. – 191 с.

265. Кривова, М. В. Организация и юрисдикция Суда ЕС: теория и практика [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Мария Владимировна Кривова. – М., 2004. – 195 с.

266. Криворотов, Д. Европейская система центральных банков: краткое описание [Текст] / Д. Криворотов // Банковский вестник : информ.-аналит. и науч.-практ. журн. Нац. банка Республики Беларусь. – 2000. – № 6 (113). – С. 25–28.

267. Крюсе, Э. Новый Киней, или Рассуждение о состоянии, предоставляющем возможности и средства для установления всеобщего мира и свободы торговли во всем мире [Текст] / Э. Крюсе // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя, 2003. – С. 91–111.

268. Крючков, И. В. Славянский фактор в развитии Венгрии в последней трети XIX – начале XX в. (Этнополитические, социальные

и внешнеполитические аспекты) [Текст] : дис. ... д-ра ист. наук : 07.00.03 / Игорь Владимирович Крючков. – Ставрополь, 2003. – 563 с.

269. Кубанова, М. Н. Гражданская война 1847 года в Швейцарии [Текст] / М. Н. Кубанова // Вопросы истории. – 2008. – № 3 (март) – С. 117–130.

270. Куденхове-Калерги, Р. Пан Европа. Глава II. Границы Европы. [Электрон-ний ресурс] / Р. Куденхове-Калерги. – Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=6&lang=>

271. Кудрявцева, Е. Ю. Экономическая интеграция стран МЕРКОСУР в системе мирохозяйственных отношений [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.14 / Елена Юрьевна Кудрявцева. – М., 2008. – 186 с.

272. Кузнецова, Е. Е. Европейский Союз как нормативная держава [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Елена Евгеньевна Кузнецова. – Н. Новгород, 2009. – 215 с.

273. Кузнецова, Е. Суверенитет в обмен на мечту: 50 лет Римскому договору [Текст] / Е. Кузнецова // Свободная мысль. – 2007. – № 3 (1574). – С. 46–57.

274. Кузьо, М. Угода про асоціацію між Україною і Європейським Союзом: особливі взаємини, засновані на цінностях [Текст] / М. Кузьо. – К. : ГО «Лаб. законод. ініціатив», 2012. – 38 с.

275. Куковицкая, Е. Австрия: путь от империи к республике [Текст] / Е. Куковицкая // Власть. – 2008. – № 6. – С. 89–91.

276. Кюстин, А. де. Россия в 1839 году. Резюме [Текст] / А. де. Кюстин ; авт. предисл. Е. Н. Цимбаев // Вопросы философии. – 1994. – № 2. – С. 86–107.

277. Лаба, О. В. Право Європейського Союзу та право України: теоретико-правові проблеми співвідношення та гармонізації (1991–2004 рр.) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / О. В. Лаба. – К., 2005. – 21 с.

278. Лазарев, Б. М. Федерация или конфедерация [Текст] / Б. М. Лазарев // Новый союзный договор: поиск решений / под ред. Б. М. Лазарева. – М. : ИГПАН СССР, 1990. – С. 71–80.

279. Лапкин, В. Изучение современности требует профессионализма : беседа с генеральным директором журнала «Полис» М. В. Ильиным [Электронный ресурс] / В. Лапкин. – Режим доступа: <http://www.politstudies.ru/universum/esse/3ilyin.htm>

280. Леванский, С. А. Германия: федерализм в мононациональном государстве [Текст] / С. А. Леванский // Политические исследования (Полис). – 1995. – № 5. – С. 116–120.

281. Левин, И. Д. Суверенитет [Текст] / И. Д. Левин. – М. : Юрид. изд-во МЮ СССР, 1948. – 375 с.

282. Левяш, И. Дилемма «расширение/объединение» Европы: взгляд из России [Текст] / И. Левяш // Европа : журн. польс. ин-та междунар. дел. – 2006. – Т. 6. – № 3 (20). – С. 29–59.

283. Лейкофф, С. Оппозиция «суверенитет-автономия» в условиях федерализма: выбор между «или-или» и «больше-меньше» [Текст] / С. Лейкофф // Полис. – 1995. – № 1. – С. 177–190.

284. Леонов, В. Битва ревизоров с получателями [Электронный ресурс] / В. Леонов. – Режим доступа: <http://www.rbcdaily.ru/2009/04/29/focus/412763>

285. Лепешков, Ю. А. Гражданство Европейского Союза: нонсенс или объективная закономерность в международном праве [Текст] // Белорус. журн. междунар. права и междунар. отношений [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://beljournal.by.ru>

286. Ливеровский, А. А. Субъект федерации: суверенитет, сецессия, акцессия [Текст] / А. А. Ливеровский // Учен. зап. Ин-та права С.-Петерб. гос. ун-та экономики и финансов. – 1999. – Вып. 3. – С. 15–23.

287. Линников, А. С. Международно-правовые проблемы организации банковского надзора в Европейском Союзе [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. С. Линников. – М., 2008. – 20 с.

288. Лопета, А. Европарламент усилит борьбу с коррупцией [Электронный ресурс] / А. Лопета. – Режим доступа: <http://arhiv.bb.lv/index.php?p=1&i=3036&s=106&a=111789>

289. Лосев, А. Диалектика мифа [Текст] / А. Лосев. – М. : Правда, 1990 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://psylib.org.ua/books/losew03/index.htm>
290. Лотман, Ю. М. Структура художественного текста [Текст] / Ю. М. Лотман. – М. : Искусство, 1970. – 384 с.
291. Лукашук, И. И. Международно-правовое регулирование международных отношений. – М. : Междунар. отношения, 1975. – 172 с.
292. Лукашук, И. И. Международное право. Общая часть [Текст] : учебник. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во БЕК, 2001.
293. Лукашук, И. И. Международное право. Особенная часть [Текст] : учебник / И. И. Лукашук. – М. : Изд-во БЕК, 1997. – 371 с.
294. Лукин, В. Н. Современный дискурс Европейской интеграции: институциональный и культурный аспекты [Текст] / В. Н. Лукин, А. В. Мусиенко // CREDO NEW : теоретический журнал. – 2007. – № 4 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://credonew.ru/content/view/645/32/>
295. Луць, Л. А. Європейські правові системи та проблеми інтеграції з ними правової системи України [Текст] / Л. А. Луць. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2003. – 304 с.
296. Люблинский, В. В. Социальная политика в условиях трансформации общества в странах Запада : вторая половина XX–начало XXI в. [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02 / Виктор Викторович Люблинский. – М., 2005. – 336 с.
297. Майорова, Е. Е. Евро и проблемы современной мировой валютно-кредитной системы [Текст] : дис. ... канд. экон. наук : 08.00.04 / Екатерина Евгеньевна Майорова. – М., 2000. – 190 с.
298. Маклаков, В. В. Права человека и гражданина в Европейском Союзе : справочник [Текст] / В. В. Маклаков. – М. : ИНИОН РАН, 2005. – 124 с.
299. Маланчук, П. Вступ до міжнародного права за Ейкхерстом [Текст] : пер. з англ. / П. Маланчук. – Х. : Консум, 2000. – 592 с.

300. Малахов, М. А. Історико-психологічний аналіз виникнення поняття адаптації у науковій думці [Текст] / М. А. Малахов // Вісн. Київ. нац. ун-ту ім. Т. Шевченка. – 2008. – Вип. 20–21. – С. 92–95.
301. Малинова, О. Ю. Имперский опыт: прошлое или будущее Европейского Союза [Текст] / О. Ю. Малинова // Россия и современный мир. – М., 2005. – № 1 (46). – С. 65–76.
302. Маргиев, В. И. О некоторых особенностях внутреннего права европейского сообщества [Текст] / В. И. Маргиев // Правоведение. – 1999. – № 1. – С. 208–214.
303. Мартиненко, П. Проект Конституції для Європи: реформаторський потенціал [Текст] / П. Мартиненко // Інституційні реформи в ЄС: Аналітичний щоквартальник. – К. : Представництво Європейської Комісії в Україні, 2003. – Вип. 4. – С. 1–16.
304. Марченко, М. Н. Верховенство права Европейского Союза по отношению к национальному праву государств-членов [Текст] / М. Н. Марченко // Журн. рос. права. – 2009. – № 5. – С. 117–124.
305. Марченко, М. Н. Идеи панъевропеизма в первой половине XX в. [Текст] / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11 Право. – 2008. – № 4. – С. 3–14.
306. Марченко, М. Н. Источники права: учеб. пособие [Текст] / М. Н. Марченко. – М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 760 с.
307. Марченко, М. Н. Конвергенція романо-германского и англосаксонского права : открытая лекція [Текст] / М. Марченко. – Киев, Сімферополь : ІГП НАН України; Изд-во «Логос», 2007. – Серія науч-метод. изд. «Акад. сравнительного правоведения». – вып. 1. – 36 с.
308. Марченко, М. Н. Правовая система Европейского Союза [Текст] / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. – М. : НОРМА: ИНФРА-М. – 2012. – 704 с.
309. Марченко, М. Н. Право Европейского Союза. Вопросы истории и теории [Текст] / М. Н. Марченко, Е. М. Дерябина. – М. : Проспект, 2010. – 336 с.

310. Марченко, М. Н. Эволюция идей европейской интеграции и их реализация (вторая половина XX – начало XXI в.) / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. Сер. 11. Право. – 2008. – № 5. – С. 3–16.
311. Марченко, М. Н. Эволюция европейских объединительных идей (XI – XIX вв.) / М. Н. Марченко // Вестн. Моск. ун-та. – Сер. 11. Право. – 2008. – № 3. – С. 3–13.
312. Маслоу, А. Мотивация и личность [Текст] / А. Маслоу ; пер. А. М. Тат-лыбаевой. – СПб. : Евразия, 1999. – 478 с.
313. Махнач, В. Л. Империи в мировой истории [Электронный ресурс] / В. Л. Махнач. – Режим доступа: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/History/Article/_MachImperi.php
314. Махнач, В. Л. Историко-культурное введение в политологию [Электрон-ный ресурс] : курс лекций. Лекция 9 : Типы государств / В. Л. Махнач. – Режим доступа: <http://mahnach.ru/articles/ikvp/9.html>
315. Международное право [Текст] : учеб. для вузов / отв. ред. Г. В. Игнатенко и О. И. Тиунов. – М. : НОРМА, 2001. – 570 с.
316. Международное право в документах [Текст] / сост. Н.Т. Блатова. – М : Междунар. отношения, 1982. – 853 с.
317. Международное право [Текст] : учебник / под. ред. Ю. М. Колосова и Э. С. Кривчиковой. – М. : Междунар. отношения, 2000. – 720 с.
318. Международное публичное право [Текст] / отв. ред. К. А. Бекяшев. – М : К Велби, Изд-во Проспект, 2005. – 784 с.
319. Мельник, З. П. Рецепція права як засіб вдосконалення правової системи (теоретико-правовий аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / З. П. Мельник. – К., 2009. – 18 с.
320. Мещерякова О. Гармонізація і розвиток відносин «Росія – Європейський Союз» [Текст] / О. Мещерякова // Право України. 2013. – № 6. – С. 183 – 187.

321. Мещерякова, О. М. Наднациональность в праве Европейского Союза и проблема суверенитета [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / О. М. Мещерякова. – М., 2010. – 40 с.

322. Мещерякова, О. М. Особенности разграничения компетенций в Европейском Союзе и принцип ограниченного наделения компетенцией [Текст] / О. М. Мещерякова // Международное право – International Law. – М. : Изд-во РУДН, 2008. – № 3 (35). – С. 5–11.

323. Мещерякова, О. М. Принцип субсидиарности в становлении и развитии Европейского союза (1984– 2004 гг.) [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Ольга Михайловна Мещерякова. – М., 2005. – 193 с.

324. Микієвич, М. М. До питання про міжнародну правосуб'єктність Європейського Союзу [Текст] / М. М. Микієвич // Вісник Львівського університету. Серія: юридична. – Львів, 2000. – Вип. 35. – С. 66–69.

325. Микієвич, М. М. Інституційне право Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки [Текст] / М. М. Микієвич. – Л. : ЛНУ ім. І. Франка, 2005. – 416 с.

326. Микієвич, М. М. Нові підходи сучасної правової теорії до аналізу міжнародної правосуб'єктності Європейського Союзу [Текст] / М. М. Микієвич // Вісник Львівського університету. Серія: міжнародні відносини. – 2006. – Вип.16. – С. 93–99.

327. Микієвич, М. М. Правове регулювання етапів співробітництва між Україною та Європейським Союзом [Текст] / М. М. Микієвич // Щорічник наукових праць молодих вчених. Держава і право. – К., 1997. – Вип.1. – С. 128–133.

328. Микієвич, М. М. Правові засади організації та діяльності Європейського Союзу у сфері зовнішньої політики та безпеки [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Михайло Миколайович Микієвич. — К., 2007. — 40 с.

329. Миллер, А. Почему все континентальные империи распались в результате Первой мировой войны [Электронный ресурс] : лекция / А. Миллер. – Режим доступа: <http://www.polit.ru/lectures/2006/04/11/miller2.html>

330. Минаев, С. Европа – оптимальная валютная зона? [Текст] / С. Минаев // Все о финансовых рынках. – 2001. – № 12 (26) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.spekulant.ru/archive/Evropa_optimalnaya_valyutnaya_zona.html

331. Министр экономики Германии поддерживает идею назначения комиссара по реструктуризации долгов Греции Греции [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.rbc.ua/rus/newsline/show/ministr-ekonomiki-germanii-podderzhivaet-ideyu-naznacheniya-02032012104600>

332. Михайлова, С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Светлана Юрьевна Михайлова. – Уфа, 2006. – 177 с.

333. Мишальченко, Ю. В. Институциональный баланс в Европейском Союзе: анализ правовых подходов [Текст] / Ю. В. Мишальченко, Н. Н. Гудалов // Евразийский юрид. журн. – 2011. – № 9 (40) [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

http://www.eurasialaw.ru/index.php?option=com_jcontentplus&view=article&id=2442:2011-10-22-09-33-43&catid=224:2011-05-31-09-24-42&Itemid=196

334. Мишин, А. А. Государственное право буржуазных и развивающихся стран [Текст] / А. А. Мишин, Г. В. Барабашев. – М. : Юрид. лит., 1989. – 384 с.

335. Моисеев, А. А. Надгосударственность в международном праве [Текст] / А. А. Моисеев // Государство и право. – 2007. – № 8. – С. 67–73.

336. Моисеев, А. А. Соотношение суверенитета и надгосударственности в современном международном праве (в контексте глобализации) [Текст] : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.10 / А. А. Моисеев. – М., 2007. – 46 с.

337. Молчанова, Е. Р. Интеграционные процессы в странах СНГ: пути и направления [Текст] / Е. Р. Молчанова // CREDO NEW : теоретический

журнал. – 2003. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://credonew.ru/content/view/339/55/>

338. Монне, Ж. Реальность и политика: мемуары [Текст] : пер. В. Божовича / Ж. Монне. – М. : Моск. шк. полит. исслед., 2001. – 662 с.

339. Моравецкий, В. Функции международной организации [Текст] / В. Моравецкий ; пер. с пол. под ред. и вступ. ст. Г. И. Морозова. – М. : Прогресс, 1976. – 384 с.

340. Морозов, В. Осмысление интеграции в Европе : рецензия: European Integration Theory / Antje Wiener and Thomas Diez (eds.). Oxford – New York : Oxford University Press, 2004 // Международные процессы: журнал теории международных отношений и мировой политики. – 2005. – Т. 3, № 3 (9). Сент.-дек. [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.intertrends.ru/nineth/017.htm>

341. Москаленко, О. М. Джерела права Європейського Союзу (міжнародно-правовий аналіз) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. М. Москаленко. – Х., 2005. – 171 с.

342. Мукиенко, И. Н. Многообразие и специфика современных правовых систем [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Игорь Николаевич Мукиенко. – М., 2008. – 161 с.

343. Муравйов, В. Гармонізація законодавства і європейська інтеграція [Текст] / В. Муравйов // Право України. 2013. – № 6. – С. 12–50.

344. Муравйов, В. Правові засади імплементації положень права Європейського Союзу у правопо-рядку України [Текст] / В. Муравйов // Законо-творчість. Проблеми гармонізації законодавства України з міжнародним та європейським правом : зб. наук.-практ. матеріалів. – К. : ТОВ АТОПОЛінк, 2005. – Вип. 4. – С. 13–18.

345. Муравйов, В. І. Правові засади регулювання економічних відносин Європейського Союзу з третіми країнами [Текст] : дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.11 / Віктор Іванович Муравйов. – К., 2003. – 451 с.

346. Муравьев, В. И. Буржуазная юридическая наука о «наднациональном» характере права Европейских сообществ [Текст] / В. И. Муравьев // Вестн. Казан. ун-та. Междунар. отношения и междунар. право. – 1979. – № 8. – С. 84–90.

347. Муравьев, В. И. Международные организации – специфические субъекты международного права [Текст] / В. И. Муравьев. – Киев : Изд-во УМК ВО при Минвузе УССР, 1990. – 72 с.

348. Мушак, Н. Гармонізація законодавства України з «acquis» Європейського Союзу та правовими стандартами Ради Європи [Текст] / Н. Мушак // Право України. 2013. – № 6. – С. 77–91.

349. Назустріч людям: Програма діяльності Кабінету Міністрів України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=11639687&cat_id=60142

350. Най, Дж. «Мягкая» сила и американо-европейские отношения [Електрон-ний ресурс] / Дж. Най. Режим доступу: <http://polite.com.ua/library/3967-.html>

351. Налоговые системы зарубежных стран [Текст] : учебник для вузов / под ред. В. Г. Князева, Д. Г. Черника. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1997. – 191 с.

352. Насыров, И. Р. Регионы в международном сотрудничестве: роль политических и правовых институтов [Текст] : автореф. дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.02/ И. Р. Насыров. – Казань, 2009. – 47 с.

353. Наследие империй и будущее России [Текст] / под ред. А. И. Миллера. – М. : Фонд «Либеральная миссия» ; Новое литературное обозрение, 2008. – 528 с.

354. Нечаева, Т. В. Конституционно-правовые принципы установления компетенции субъектов Федерации в рамках предметов совместного ведения [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 23.00.02; 12.00.02 / Татьяна Владимировна Нечаева. – М., 2006. – 216 с.

355. Никитина, И. П. К вопросу о федерализме в Древней Греции [Текст] / И. П. Никитина // Методология историко-правовых исследований / ред. кол.: В. Е. Гулиев (отв. ред.) и др. – М. : ИГП АН СССР, 1980. – С. 68–71.

356. Новое мышление для ЕС: банковский союз на фоне федерализации [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://telegraf.com.ua/biznes/ekonomika/novoe-myishlenie-dlya-es-bankovskiy-soyuz-na-fone-federalizatsii.html>

357. Ноженко, М. В. Национальные государства Европы / М. В. Ноженко. – СПб. : Норма, 2007. – 344 с.

358. Норман, Д. Європа. Історія [Текст] / Д. Норман ; пер. з англ. П. Тарашук, О. Коваленко. – К. : Основи, 2000. – 1464 с.

359. Нольфо, Ди Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : в 2 т. / Э. Ди Нольфо ; пер. с итал. Г. М. Михайловой, Т. В. Павловой ; под ред. М. М. Наринского. – М. : Логос, 2003. – Т. 1. – 592 с.

360. Нольфо, Ди Э. История международных отношений (1918–1999 гг.) [Текст] : в 2 т. / Э. Ди Нольфо ; пер. с итал. Г. М. Михайловой, Т. В. Павловой ; под ред. М. М. Наринского. – М. : Логос, 2003. – Т. 2. – 744 с.

361. Обичкина, Е. О. Франция в поисках внешнеполитических ориентиров в постбиполярном мире [Текст] / Е. О. Обичкина. – М. : МГИМО, 2003. – 487 с.

362. Омельченко, О. Л. Адаптація трудового законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.05 / О. Л. Омельченко. – К., 2010. – 19 с.

363. Опыт европейского федерализма : история и современность [Текст] / под ред. Е. Ю. Поляковой. – М. : ИВИ РАН, 2002. – 292 с.

364. Остром, В. Смысл американского федерализма. Что такое самоуправляющееся общество [Текст] / пер. с англ. С. А. Егорова, Д. К. Утегеновой ; отв. ред. и предисл. А. В. Оболенского. – М. : Арена, 1993. – 319 с.

365. От миропорядка империй к имперскому миропорядку [Текст] / отв. ред. Ф. Г. Войтоловский, П. А. Гудев, Э. Г. Соловьев. – М. : Науч.-образов. форум по междунар. отнош., 2005. – 204 с.

366. Павельева, Э. А. Взаимодействие органов Европейского Союза и органов государств-членов [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Эвелина Анатольевна Павельева. – СПб., 2007. – 172 с.

367. Павлюк, Т. Узгодження законодавства Хорватії з правовим доробком ЄС: досвід для України [Текст] / Т. Павлюк // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – 2011. – Вип. 22. – С. 348–356.

368. Пазына, Е. О. Правовые основы бюджета и бюджетного процесса Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Евгений Олегович Пазына. – М., 2010. – 213 с.

369. Палиенко, Н. Конфедерация, федерация и СССР [Текст] / Н. Палиенко. – Киев, 1928. – 72 с.

370. Палиенко, Н. И. Суверенитет. Историческое развитие идеи суверенитета и ее правовое значение [Текст] / Н. И. Палиенко. – Ярославль : Тип. Губ. правл., 1903. – 591 с.

371. Панарина Е. А. Развитие идеи европейской интеграции в первой половине XX века [Текст] : дис. ... канд. ист. наук : 07.00.03 / Елена Александровна Панарина. – Ставрополь, 2006. – 279 с.

372. Парламентское право России [Текст] : учеб. пособие / под ред. Т. Я. Хабриевой. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2003. – 655 с.

373. Пархоменко, М. Н. Джерела права: теоретико-методологічні засади [Текст] : автореф. дис... д-ра юрид. наук: 12.00.01 / М. Н. Пархоменко. — К., 2009. — 32 с.

374. Пашков, М. Куди веде Україну «дорожня карта» євроінтеграції [Текст] / М. Пашков, В. Чалий // Дзеркало тижня / влада. – 2007. – 17–23 берез. (№ 10 (639)).

375. Пенн, У. Опыт о настоящем и будущем мире в Европе путем создания европейского конгресса, парламента или палаты государств [Текст]

/ У. Пенн // Тракаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб.: Алетейя, 2003. – С.115–135.

376. Перебіг виконання плану дій Україна – ЄС : погляд фахівців // Національна безпека і оборона. – 2008 – № 6 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.uceps.org/journal.php?y=2008&cat=115>

377. Петришин, О. В. Принципи взаємовідносин наднаціональних інститутів ЄС, національних і регіональних урядів [Текст] // Інституційно-функціональна організація місцевої влади в Україні: сучасний стан та перспективи розвитку / за ред. С. Г. Серьогіної, І. В. Яковюка. – К., 2009. – С. 117–132.

378. Петришин, О. В. Проблеми реалізації державного суверенітету в економічній та фінансовій сферах в умовах глобалізації [Текст] / О. В. Петришин, В. І. Сало // Державний суверенітет: теоретико-правові проблеми : монографія / за ред. Ю. П. Битяка, І. В. Яковюка. – Х. : Право, 2010. – С. 243–268.

379. Петришин, А. В. Проблемы формирования новых подходов к реализации государственного суверенитета в экономической и финансовой сферах на современном этапе [Текст] / А. В. Петришин, В. И. Сало // Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе : монография / под ред. А. К. Сковикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход – А», 2010. – С. 246–272.

380. Петров, Р. А. Сближение законодательства как элемент секторального сотрудничества между Европейским Союзом и Швейцарией: уроки для Украины [Текст] / Р. А. Петров // Європейські студії і право. – 2011. – № 2. – С. 1–12

381. Пивоваров, Ю. С. Социальная политика как момент истины в идеологии германских консерваторов и либералов [Текст] / Ю. С. Пивоваров // Либерализм, консерватизм, марксизм : пробл.-темат. сб. / гл. ред. Ю. С. Пивоваров. – М. : РАН ИНИОН, 1998. – С. 5–28.

382. План дій Україна – Європейський Союз [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ukraine-eu.mfa.gov.ua/eu/ua/publication/content/2001.htm>

383. Полякова, Е. Ю. Федерализм в Великобритании: идеи и реальность [Текст] / Е. Ю. Полякова // Опыт европейского федерализма: история и современность / под ред. Е. Ю. Поляковой. – М. : ИВИ РАН, 2002.

384. Попов, М. С. Правовой статус международных экономических организаций [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / М. С. Попов. – М., 2006. – 25 с.

385. Попов, М. С. Правовой статус международных экономических организаций [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Михаил Сергеевич Попов. – М., 2006. – 167 с.

386. Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Р. В. Попов. – М., 2002. – 24 с.

387. Попов, Р. В. Конфедерация государств: история и современность [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Роман Владимирович Попов. – М., 2002. – 200 с.

388. Посельський, В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції [Текст] / В. Посельський. – К. : Смолоскип, 2002. – 168 с.

389. Посельський, В. У пошуках оптимальної стратегії євроінтеграції [Текст] / В. Посельський // Дзеркало тижня / влада. – 2006. – 11–17 лют. (№ 5 (584)).

390. После империи [Текст] / под общ. ред. А. М. Клямкина. – М. : Фонд «Либеральная миссия», 2007. – 224 с.

391. Правовые проблемы определения и реализации государственного суверенитета на современном этапе [Текст] : монография / под ред. А. К. Сковикова, И. В. Яковюка. – М. : ООО «НИПКЦ Восход – А», 2010. – 320 с.

392. Право Європейського Союзу [Текст] : підручник / за ред. В. І. Муравйова. – К. : Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
393. Право Европейского Союза [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристъ, 2003. – 925 с.
394. Право Европейского Союза [Текст] : учебник / С. Ю. Кашкин (ред.). – М. : Юристъ, 2004. – 925 с.
395. Прейсс, У. К. О концепции европейского гражданства [Текст] / У. К. Прейсс // Рос. бюллетень по правам человека. – М., 1996. – Вып. 8. – С. 129–137.
396. Председательство в ЕС будет стоить Бельгии 100 миллионов евро [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.runewsweek.ru/news/globus/30945/>.
397. Президент Германии поддался критике [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://bin.com.ua/news/foreign/world/101653-prezident-germanii-ushel-v-otstavku-posle.html>.
398. Проблемы взаимоотношений Украины и ЕС в программе М. Погребинского «Наголос» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.analitik.org.ua/nagolos/3fba25051171a/>.
399. Проблемы гармонизации законодательства Украины и стран Европы [Текст] / под общ. ред. Е. Б. Кубко, В. В. Цветкова. – Киев : Юринком Інтер, 2003. – 528 с.
400. Проблемы общей теории права и государства [Текст] : учеб. для вузов / под общ. ред. В. С. Нерсисянца. – М. : Изд. НОРМА (Изд. группа НОРМА-ИНФРА-М), 2001. – 832 с.
401. Програма інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України від 14.09.2000 № 1072 2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.
402. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 18.03.2004 № 1629-IV // Відом. Верхов. Ради України. – 2004. – № 29. – Ст. 367.

403. Про затвердження Положення про Міжвідомчу координаційну раду з адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 12.11.1998 № 1773 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 45. – Ст. 1673.

404. Про затвердження Регламенту Кабінету Міністрів України [Текст] : Постанова Кабінету Міністрів України від 18.07.2007 № 950 // Офіц. вісн. України. – 2007. – № 54. – Ст. 2180.

405. Про заходи щодо вдосконалення нормотворчої діяльності органів виконавчої влади [Текст] : Указ Президента України від 09.02.1999 № 145/99 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 6. – Ст. 189.

406. Про заходи щодо організаційного та пропагандистського забезпечення реалізації завдань, які випливають із послань Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє і зовнішнє становище України у 2001 році» та «Європейський вибір. Концептуальні засади стратегії економічного та соціального розвитку України на 2002–2011 роки» [Текст] : Розпорядження Президента України від 12.06.2002 № 188/2002-рп // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 24. – Ч. 1. – Ст. 1157.

407. Про Концепцію адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Постанова Каб. Міністрів України від 16.07.1999 № 1496 // Офіц. вісн. України. – 1999. – № 33. – Ст. 1735.

408. Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Закон України від 21.11.2002 № 228-IV // Офіц. вісн. України. – 2002. – № 50. – Ст. 2233.

409. Про Національну раду з питань адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 30.08.2000 № 1033/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 35. – Ст. 1481.

410. Про Програму інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : Указ Президента України від 14.09.2000 № 1072/2000 // Офіц. вісн. України. – 2000. – № 39. – Ст. 1648.

411. Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України [Текст] : Постанова Верхов. Ради УРСР від 25.12.1990 №5 81-XII // Відом. Верхов. Ради України. – 1990. – № 31. – С. 429.

412. Простаков, В. Интернет-издание Uomini & Imprese. Италия: взгляд на экономические отношения с Россией, 23.11.2004.

413. Пространственное развитие в Европе : словарь-справочник [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vasilieva.narod.ru/mu/csipfo/kpr/frames/guide/guidpsdecontin.htm>

414. Протокол о привилегиях и иммунитетах Европейского Союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/7>

415. Протокол о Статусе Суда Европейского Союза (в редакции Лиссабонского договора от 13 декабря 2007 г.) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://eulaw.ru/treaties/protoc/3>.

416. Рада Європи наголошує, що невиконання судових рішень є серйозною проблемою в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://tsn.ua/ukrayina/evropa-vidmovilas-viznati-ukrayinu-pravovoyu-derzhavoyu.html>.

417. Райзберг Б. А. Современный экономический словарь [Текст] / Б. А. Райзберг, Л. Ш. Лозовский, Е. Б. Стародубцева. – М. : ИНФРА-М, 1997. – 479 с.

418. Раньжина, И. В. Современная федерация: принципы формирования, структура и тенденции развития [Текст] : дис. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / Ирина Владимировна Раньжина. – Волгоград, 2006. – 194 с.

419. Рапп, Ф. Священная Римская империя германской нации [Текст] / Ф. Рапп ; пер. с фр. М. В. Ковальковой. – СПб. : Евразия, 2009. – 427 с.

420. Расторгуев, В. Н. Единая Европа: неучтенный потенциал [Электронный ресурс] / В. Н. Расторгуев, О. К. Смирнов. – Режим доступа: <http://www.paneuropa.ru/home.php?id=4&id2=0&id3=2&lang=>.

421. Ревякин, Е. В. Участие Федеративной Республики Германии в Европейском Союзе и российско-германские торгово-экономические отношения [Текст] : дис. ... канд. эконом. наук : 08.00.14 / Евгений Вадимович Ревякин. – М., 2000. – 217 с.

422. Ремизов, М. Коррупция суверенитета [Текст] / М. Ремизов // Москва. – 2009. – № 3. – С. 185–189.

423. Рыжов, В. Б. Международно-правовые модели региональных интеграционных объединений: на примере Европейского Союза, МЕРКОСУР и ЕврАзЭС [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Валерий Борисович Рыжов. – М., 2007. – 231 с.

424. Римаренко, Ю. І. Етнодержавознавство. Теоретико-методологічні засади [Текст] / Ю. І. Римаренко, Л. Є. Шкляр, С. Ю. Римаренко. – К. : Ін-т держави і права ім. В. М. Корецького НАН України, 2001. – 264 с.

425. Ризаева, Афаг Рамиз кызы. Правовые основы социальной политики и регулирования трудовых отношений в Европейском Союзе [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Афаг Рамиз кызы Ризаева. – М., 2008. – 221 с.

426. Рішення від 28.04.1988 р. у справах 31 і 35/86 «LAISA et CPC Espagna v. Ради» [Текст] // ECR. – 1988. – Р. 2285.

427. Рішення у справі C-259/95 «Європейський Парламент проти Ради» від 02.10.1997 [Текст] // ECR. – 1997. – Р. I-5313, para. 17.

428. Российская империя в зарубежной историографии. Работы последних лет: Антология [Текст] / сост. П. Верт, П. С. Кабытов, А. И. Миллер. – М. : Новое изд-во, 2005. – 696 с.

429. Российская империя в сравнительной перспективе [Текст] : сб. ст. / под ред. А. И. Миллера. – М. : Новое изд-во, 2004. – 384 с.

430. Руденко, О. В. Уніфікація міжнародного приватного права в Європейському Союзі [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.03 / О. В. Руденко. – К., 2007. – 18 с.

431. Рудой, К. М. Адаптація адміністративного законодавства України у сфері охорони особистих прав громадян до норм Європейського Союзу

[Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. М. Рудой. – Х., 2004. – 20 с.

432. Рябов, С. Г. Асоційоване членство [Текст] / С. Г. Рябов // Юридична енциклопедія : в 6 т. / редкол.: Ю. С. Шемшученко (відп. ред.) та ін. – К. : Укр. енцикл., 1998. – Т. 1: А–Г. – С. 157.

433. Савич, М. Особенности функционирования механизма социальной политики Европейского Союза на современном этапе [Текст] / М. Савич // Беларус. журн. междунар. права и междунар. отношений. – 2003. – № 2.

434. Саидов, А. Х. Концепция «европейского правового пространства»: проблемы и перспективы [Текст] / А. Х. Саидов // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 59–92

435. Саликов, М. С. Судебный федерализм США [Текст] / М. С. Саликов // Правоведение. – 1998. – № 1. – С. 40–46.

436. Сало, В. І. Внутрішні функції держави в умовах членства в Європейському Союзі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Володимир Ігорович Сало. – Х., 2008. – 220 с.

437. Свобода, П. Вступ до європейського права [Текст] / П. Свобода ; пер. з чеської О. Андрійчука. – К. : «К.І.С.», 2006. – 280 с.

438. Семенова, Н. Апроксимація права в контексті угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейським Союзом: теоретичне осмислення [Текст] / Н. Семенова // Актуальні проблеми політики. – 2002. – Вип. 15. – С. 368–377.

439. Сен-Пьер, Ш. И. (де) Избранные места из проекта вечного мира. В изложении Ж.-Ж. Руссо. 1760 [Текст] : пер. с фр. / Ж.-Ж. Руссо, Ш. И. де Сен-Пьер // Трактаты о вечном мире / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя. 2003. – С. 136–161.

440. Сергеев, А. Е. Влияние процесса расширения Европейского Союза на формирование единой европейской социальной политики [Текст] : автореф. дис. ... канд. ист. наук : 07.00.15 / Сергеев Андрей Евгеньевич. – Н. Новгород, 2009. – 26 с.

441. Сергеев, В. М. Демократия как переговорный процесс [Текст] / В. М. Сергеев. – М. : Издат. центр науч. и учеб. программ, 1999. – 147 с.
442. Серебренникова, И. Ю. Конституционно-правовой анализ территориальной целостности государств в судебных решениях [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / И. Ю. Серебренникова. – М., 2004. – 26 с.
443. Сиджански, Д. Федералистское будущее Европы. От Европейского сообщества до Европейского Союза [Текст] / Д. Сиджански. – М. : РГГУ, 1998. – 419 с.
444. Сидорова, Е. А. Пакт стабильности и роста и бюджет Евросоюза: что впереди? [Текст] / Е. А. Сидорова // Эконом. стратегии. – 2010. – № 6. – С. 104–109.
445. Сильвестров, С. Н. От общего рынка – к социальной Европе [Электрон-ный ресурс] / С. Н. Сильвестров. – Режим доступа: <http://budgetrf.nsu.ru/budget/Publications/Magazines/VestnikSF/1998/vestniksf75-8/vestniksf75-8110.htm>
446. Скакун, О. Ф. Теория государства и права (энциклопедический курс) [Текст] : учебник / О. Ф. Скакун. – Харьков : Эспада, 2005. – 840 с.
447. Скурко, Е. В. Некоторые аспекты проблемы взаимодействия правовых систем в условиях глобализации [Текст] / Е. В. Скурко // Гос-во и право. – 2008. – № 8. – С. 69–72.
448. Смирнова К. В. Джерела права Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11. – К., 2005. – 21 с.
449. Смирнова, К. Правові основи та перспективи гармонізації антимонопольного законодавства України з правом європейського союзу: теоретичні та практичні аспекти [Текст] / К. Смирнова // Право України. 2013. – № 6. – С. 92–103.
450. Смирнова, Е. С. Международно-правовые проблемы гражданства стран содружества независимых государств и стран Балтии в свете европейского опыта [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Елена Станиславовна Смирнова. – М., 2001. – 275 с.

451. Смирнов, И. А. Международно-правовые проблемы теории и истории европейского единства [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / И. А. Смирнов. – М. : МГИМО МИД РФ, 1992. – 185 с.

452. Смирнов, И. А. «Общеввропейский дом» и европейское правовое пространство [Текст] / И. А. Смирнов // Московский журнал международного права. – 1992. – № 3. – С. 93–106.

453. Соглашение между Советом Европы и Европейским экономическим сообществом от 16 июня 1987 года [Текст] // Сборник текстов, регулирующих отношения между Советом Европы и Европейским Союзом. – Страсбург : Совет Европы, 1997. – С. 3–11.

454. Соглашение о стабилизации и ассоциации между бывшей Югославской Республикой Македония, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_fyrm.htm.

455. Соглашение о стабилизации и ассоциации между Республикой Хорватия, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами – с другой [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://eulaw.edu.ru/documents/legislation/eea/esa_hrvatska.htm.

456. Сообщение Европейской Комиссии Совету и Европейскому Парламенту [Текст] // Казан. федералист. – 2003. – № 5. – С. 103–120.

457. Соціологічне опитування: Чи підтримуєте ви діяльність суду в Україні? (динаміка, 2005–2009) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=169.

458. Соціологічне опитування: Чи потрібно Україні вступити до Європейського Союзу? [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=121;

459. Соціологічне опитування: Яким чином протягом минулого року змінилося становище в Україні в сфері дотримання законності державними

службовцями? (динаміка, 2006–2008) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uceps.org.ua/ukr/poll.php?poll_id=185.

460. Співробітництво України з ЄС: оцінки громадян [Текст] // Нац. безпека і оборона. – 2008. – № 6 (100). – С. 37–56.

461. Спільна стратегія Європейського Союзу щодо України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/kmu/control/uk/publish/article?showHidden=1&art_id=32833&cat_id=32235&ctime=1148388114637

462. Станкевич, О. В. Місце Комісії Європейського Союзу в законодавчому процесі [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Ольга Вікторівна Станкевич. – Х., 2001. – 228 с.

463. Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / А. Ж. Степанян. – М., 2008. – 26 с.

464. Степанян, А. Ж. Правовое регулирование выборов в рамках Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Армен Жоресович Степанян. – М., 2008. – 204 с.

465. Столяров, М. В. Международная деятельность субъектов федерации: интересы, права, возможности [Текст] / М. В. Столяров // Панорама-форум. – 1997. – № 16. – С. 63–80.

466. Столяров, М. В. Россия в пути. Новая федерация и Западная Европа: сравнительное исследование по проблемам федерализма и регионализма в России и странах Западной Европы [Текст] / М. В. Столяров. – Казань : Изд-во ФЭН, 1998. – 304 с.

467. Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу [Текст] : затв. Указом Президента України «Про затвердження Стратегії України до Європейського Союзу» від 11 червня 1998 року № 615/98 // Офіц. вісн. України. – 1998. – № 24. – Ст. 870.

468. Стрежнева, М. В. Европейский Союз и СНГ: сравнительный анализ институтов [Текст] : монография / М. В. Стрежнева. – М. : МОНФ, 1999. – 266 с.

469. Стрежнева, М. Интеграция и вовлечение как инструменты глобального управления [Текст] / М. Стрежнева // Международные процессы : журн. теории междунар. отношений и миров. политики. – 2005. – Т. 3. – № 1 (7). Январь–апрель [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/seventh/002.htm>.

470. Стрежнева, М. В. Практика наднациональности в Евросоюзе [Текст] / М. В. Стрежнева // Международные процессы : журн. теории междунар. отношений и миров. политики. – 2010. – Т. 8. – № 3 (24). Сентябрь–декабрь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.intertrends.ru/twenty-four/006.htm>.

471. Стрежнева, М. В. Региональные политические институты: на примере Европейского Союза и Содружества Независимых Государств. Социокультурный анализ [Текст] : дис. ... д-ра полит. наук : 23.00.04 / Марина Вадимовна Стрежнева. – М., 2000. – 300 с.

472. Стрежнева, М. В. Система комитологии [Текст] / М. В. Стрежнева // Транснациональное политическое пространство: новые реальности международного развития. – М. : ИМЭМО РАН, 2010. – С. 212–226.

473. Стрельцова, О. В. Джерела права Європейського Союзу (теоретичні аспекти) [Текст] : автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.01 / О. В. Стрельцова. — К., 2008. — 20 с.

474. Суд Европейских сообществ. Избранные решения [Текст] / отв. ред. Л. М. Энтин. – М. : НОРМА, 2001. – 400 с.

475. Сулимский, С. В. Международно-правовые проблемы развития институциональной системы Европейского союза после Амстердамского договора [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / С. В. Сулимский. – М., 2003. – 24 с.

476. Сумленный, С. Германия предлагает Европе новый экономический порядок. IV рейх? [Электронный ресурс] / С. Сумленный. – Режим доступа: http://hvylya.org/index.php?option=com_content&view=article&id=6521:-iv-&catid=4:2009-04-12-12-01-18&Itemid=10.

477. Східне партнерство – нова амбітна глава у відносинах ЄС зі східними сусідами [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.gurt.org.ua/news/recent/1029/>.

478. Счетная палата ЕС: Еврокомиссия разбазарила в 2008 году миллиарды евро [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.dw-world.de/dw/article/0,,4880001,00.html>.

479. Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Н. В. Сюр. – К., 2006. – 20 с.

480. Сюр, Н. В. Правова інтеграція України до Європейського Союзу: теоретико-правове дослідження [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Наталля Вікторівна Сюр. – К., 2006. – 181 с.

481. Татарчук, Н. В. Проблемы углубления европейской интеграции: дебаты во французском парламенте (1997–1999) [Текст] / Н. В. Татарчук. – М. : ИВИ РАН, 2008. – 284 с.

482. Тацій, В. Я. Методологічні проблеми правової науки на етапі формування правової, демократичної, соціальної держави [Текст] / В. Я. Тацій // Методологічні проблеми правової науки. Матеріали міжнародної наукової конференції. Харків, 13–14 грудня 2002 р. / упоряд. М. І. Панов, Ю. М. Грошевий. – Х. : Право. – С. 3–12.

483. Тезикова, А. В. Особенности парламентских выборов в отдельных странах Содружества [Текст] / А. В. Тезикова // Сб. конкурс. работ в области избират. права, избират. процесса и законодательства о референдуме, выполненных студентами и аспирантами высш. юрид. учеб. заведений РФ в 2003/2004 г. – М. : РЦОИТ, 2004. – С. 279–299.

484. Тэпс, Д. Суверенитет в теории федерализма [Текст] / Д. Тэпс. – СПб. : Юрид. центр Пресс, 2004. – 239 с.

485. Тетчер, М. Искусство управления государством. Стратегии для меняющегося мира [Текст] : пер. с англ. / М. Тетчер. – М. : Альпина Паблишер, 2003. – 504 с.

486. Тимченко, Л. Д. Международное право [Текст] : учебник. – Харьков : Консум, Ун-т внутр. дел, 1999. – 528 с.

487. Тиунов, О. И. Международно-правовые стандарты как фактор глобализации правового пространства [Текст] / О. И. Тиунов // Московский юридический форум «Глобализация, государство, право, XXI век». По материалам выступлений. – М. : Городец, 2004. – С. 156–166.

488. Тихомиров, Ю. А. Государственность: крах или воскрешение [Текст] / Ю. А. Тихомиров // Государство и право. – 1992. – № 9. – С. 11–19.

489. Тихоновецкий, Д. С. Судебная практика в системе источников Европейского права [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Дмитрий Сергеевич Тихоновецкий. – М., 2004. – 152 с.

490. Ткачев, С. В. Империя как современная полития [Текст] : дис. ... канд. полит. наук / Сергей Викторович Ткачев. – Владивосток, 2005. – 217 с.

491. Ткаченко, С. В. Рецепция права: идеологический компонент [Текст] / С. В. Ткаченко. – Самара : СамГАПС, 2005. – 193 с.

492. Тлумачний словник сучасної української мови [Текст] / уклад. Л. П. Коврига, Т. В. Ковальова, В. Д. Пономаренко ; за ред. В. С. Калашника. – Х. : Белкар-книга, 2005. – 800 с.

493. Тодыка, Ю. Н. Гражданство Украины: конституционно-правовой аспект [Текст] : учеб. пособие / Ю. Н. Тодыка. – Х., 2002.

494. Тойнби, А. Дж. Постигание истории [Текст] : сборник / А. Дж. Тойнби : пер. с англ. – М. : Прогресс, 1991. – 736 с.

495. Токвиль, А. де. Демократия в америке [Текст] / А. де Токвиль. – М. : Прогресс, 1992. – 554 с.

496. Толокнова, Т. Б. Европейская счетная палата как основной институт системы финансового контроля в праве Европейского союза [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Т. Б. Толокнова. – М., 2010. – 27 с.

497. Толстухин, А. Э. Правовая природа Европейского Союза [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Александр Эрастович Толстухин. – М., 1997. – 156 с.

498. Топорнин, Б. Н. Европейское право [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 1998. – 456 с.
499. Топорнин, Б. Н. Европейское сообщество: право и институты (динамика развития) [Текст] / Б. Н. Топорнин. – М. : Изд-во ИГиП РАН, 1992. – 183 с.
500. Трагнюк, О. Я. Адаптація права України до права ЄС як складова механізму євроінтеграції [Текст] / О. Я. Трагнюк // Держ. буд-во і місц. самоврядування : зб. наук. пр. ; редкол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2005. – Вип. 10. – С. 139–141.
501. Трагнюк, О. Я. Деякі питання конституційно-правового регулювання членства держави у Європейському Союзі [Текст] / О. Я. Трагнюк // Політичні і правові проблеми становлення і розвитку держави на пострадянському просторі : матеріали міжнар. наук.-практ. конф., м. Харків, 26 черв. 2009 р. / редкол.: Ю. П. Битяк, І. В. Яковюк, Г. В. Чапала. – Х. : НДІ держ. буд-ва та місц. самоврядування, 2009. – С. 3–10.
502. Трагнюк, Л. Я. Тлумачення міжнародних договорів: теорія і досвід європейських міжнародних судових органів [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Л. Я. Трагнюк. – Х., 2003. – 20 с.
503. Трактаты о вечном мире [Текст] / сост. И. С. Андреева и А. В. Гулыга. – СПб. : Алетейя. 2003. – 398 с.
504. Троицкая, А. А. Государственный суверенитет: ограничение или трансформация содержания? [Текст] / А. А. Троицкая // Конституц. и муницип. право. – 2006. – № 10. – С. 5–11.
505. Турченко, О. Г. Правове регулювання державних закупівель товарів, робіт та послуг Європейського Союзу (зближення законодавства України з правом ЄС) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / О. Г. Турченко. – К., 2008. – 20 с.
506. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами [Текст] :

ратифікована ЗУ № 237/94-ВР від 10.11.1994 // Відом. Верхов. Ради України. – 1994. – № 46. – Ст. 214.

507. Украина лидирует по уровню коррупции [Электронный ресурс] : Доклад. – Режим доступа: <http://korrespondent.net/ukraine/politics/858018>

508. Україна 2000 і далі: геополітичні пріоритети та сценарії розвитку [Текст] : монографія. – К. : НІСД, 1999. – 384 с.

509. Украинцы все меньше хотят в ЕС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://minprom.ua/news/111733.html>.

510. Уолцер, М. О терпимости [Текст] / М. Уолцер. – М. : Идея-Пресс, 2000. – 160 с.

511. Ушаков, Н. А. Государство в системе международно-правового регулирования [Текст] : учеб. пособие / Н. А. Ушаков. – М. : Ин-т государства и права РАН, 1997. – 62 с.

512. Ушаков, Н. А. Международное право [Текст] : учеб. изд. / Н. А. Ушаков. – М. : Юрист, 2000. – 304 с.

513. Ушаков, Н. А. Проблемы теории международного права [Текст] / Н. А. Ушаков. – М. : Наука, 1988. – 191 с.

514. Ушков, А. М. Гибель «империи зла» и реанимация имперской идеи: доклад [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://humanities.edu.ru/db/msg/44395>

515. Фалалєєва, Л. Г. Правові аспекти становлення та розвитку виконавчих органів Європейського Союзу [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Люмила Григорівна Фалалєєва. – К., 2003. – 227 с.

516. Фаминский, И. П. Глобализация – новое качество мировой экономики [Текст] / И. П. Фаминский. – М. : Магистр, 2009. – 297 с.

517. Фарукшин, М. Х. Сравнительный федерализм [Текст] / М. Х. Фарукшин. – Казань : Изд-во Казан. ун-та, 2003. – 284 с.

518. Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) [Текст] / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – 376 с.

519. Фещенко, А. С. Явление наднациональности в деятельности международных организаций [Текст] / А. С. Фещенко // Сов. ежегодник междунар. права, 1987. – М. : Наука, 1988. – С. 159–171.

520. Флад, К. Политический миф: теоретическое исследование [Текст] / К. Флад ; пер. с англ. А. Г. Георгиева. – М. : Прогресс-Традиция, 2004. – 264 с.

521. Фролов, А. С. Германский таможенный союз: 1815–1848 гг. [Текст] : автореф. дис. ... канд. истор. наук : 07.00.03 / А. С. Фролов. – СПб., 2008. – 256 с.

522. Фрунза, Л. В. Социодинамика государственного устройства и проблемы государственного суверенитета (теоретико-правовой анализ) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Васильевна Фрунза. – СПб., 2003. – 179 с.

523. Фуше, М. Европейская республика. Исторические и географические контуры [Текст] / М. Фуше. – М. : Междунар. отношения, 1999. – 168 с.

524. Хартия основных социальных прав рабочих ЕЭС [Текст] // Диалог. – 1991. – № 13. – С. 77–82.

525. Хартли, Т. К. Основы права Европейского Сообщества [Текст] ; пер. с англ. / Т. К. Хартли. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 703 с.

526. Хасянов, Р. Ш. Европейский публичный порядок, европейское правовое пространство и Европейская конвенция о защите прав человека и основных свобод : их соотношение и взаимодействие [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Рустам Шамильевич Хасянов. – СПб., 2005. – 192 с.

527. Хенкин, С. М. «Движение возмущенных» в Испании: новая форма социального протеста [Электронный ресурс] / С. М. Хенкин. – Режим доступа: http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/dvizhenije_vozmushhennyh_v_ishpanii_n_ovaia_forma_socialnogo_protesta_2011-12-02.htm.

528. Хиршлер, М. Западноевропейские интеграционные объединения. Право [Текст] : пер. с нем. / М. Хиршлер, Б. Циммерман ; под общ. ред., с пре-дисл.: Э. М. Аметистов, М. И. Брагинский. – М. : Прогресс, 1987. – 368 с.

529. Хорос, В. Г. В толковании понятия «суверенитет» царит большая путаница [Текст] / В. Г. Хорос // Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте : материалы науч. семинара. № 4 (13). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 115–119.

530. Хохлов, И. И. Наднациональность в политике Европейского Союза [Текст] / И. И. Хохлов. – М. : Междунар. отношения, 2007. – 160 с.

531. Хьюеглин, Т. Федерализм, субсидиарность и европейская традиция [Текст] / Т. Хьюеглин // Казан. федералист. – 2002. – № 4. – С. 79–91.

532. Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в посттоталитарном контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Полис. – 1993. – № 1. – С. 17–30.

533. Цымбурский, В. Л. Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте [Текст] / В. Л. Цымбурский // Идея суверенитета в российском, советском и постсоветском контексте : материалы науч. семинара. № 4 (13). – М. : Науч. эксперт, 2008. – С. 9–59.

534. Чегринец, Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Е. А. Чегринец. – М., 2001. – 21 с.

535. Чегринец, Е. А. Конституционно-правовой статус центральных банков Европейского Союза (на примере европейской системы центральных банков) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Егор Алексеевич Чегринец. – М., 2001. – 203 с.

536. Ченчик, Д. В. Становление европейских федералистских движений в 1945–1947 гг. [Текст] / Д. В. Ченчик // Вісн. ХНУ ім. В. Н. Каразіна. – № 816. – Серія: Історія. – Вип. 40. – Х., 2008. – С. 300–310.

537. Черковец, О. В. Развитие региональной и субрегиональной экономической интеграции в современном мире [Текст] : дис. ... д-ра эконом. наук : 08.00.14 / Олег Викторович Черковец. – М., 1998. – 297 с.

538. Черненко, А. К. Теоретико-методологические аспекты формирования правовой системы общества [Текст] : дис. ... д-ра. юрид. наук : 12.00.01 / Альберт Константинович Черненко. – М., 2006. – 385 с.

539. Черников, Г. П. Европа на рубеже XX–XXI веков: проблемы экономики [Текст] : пособие для вузов / Г. П. Черников, Д. А. Черникова. – М. : Дрофа, 2006. – 415 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://lib.rus.ec/b/165144/read>.

540. Чернышов, Д. В. Государственно-правовое развитие Нидерландов в XVI в.: историко-правовое исследование [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Дмитрий Васильевич Чернышов. – Н. Новгород, 2002. – 204 с.

541. Черняк, Л. Ю. Общетеоретические проблемы государственного суверенитета [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Любовь Юрьевна Черняк. – Челябинск : Южно-Урал. гос. ун-т, 2007. – 221 с.

542. Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / А. О. Четвериков. – М., 1999. – 26 с.

543. Четвериков, А. О. Основные органы Европейского Союза (конституционно-правовой аспект) [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Артем Олегович Четвериков. – М., 1999. – 209 с.

544. Чижов, Н. Источник и формы права [Текст] / Н. Чижов. – Варшава : Тип. Ивана Носковского, 1878. – 257 с.

545. Чиркин, В. Е. Глобализация и федерализм [Текст] / В. Е. Чиркин, Т. А. Васильева, М. В. Глигич-Золотарева и др. // Государство и право. – 2007. – № 7. – С. 5–16.

546. Чиркин, В. Е. Конституционное право зарубежных стран [Текст] : учебник / В. Е. Чиркин. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Юристъ, 2000. – 600 с.

547. Чиркин, В. Е. Федерализм и федеративное государство [Текст] / В. Е. Чиркин // Федерализм: теория, институты, отношения (сравнительно-правовое исследование) / отв. ред. Б. Н. Топорнин. – М. : Юристъ, 2001. – С. 25–40.

548. Что будет с Европейским Союзом к 2025 году? [Электронный ресурс] // Интернет-журнал «Вся Европа.ru». – Вып. 11 (27) / 2008 г. – Режим доступа: <http://www.mgimo.ru/alleurope/2006/27/problem-eu2025.html>.

549. Чубарьян, А. О. Европейская идея в истории. Проблемы войны и мира [Текст] / А. О. Чубарьян. – М. : Междунар. отношения, 1987. – 352 с.

550. Шабров, О. Ф. Системный подход и моделирование: общие принципы и специфика применения в политической сфере [Текст] / О. Ф. Шабров // Моделирование в социально-политической сфере : науч. альманах. – М., 2007. – № 1. – С. 16–25.

551. Шевцов, А. Л. Европейские Сообщества и Европейский Союз как особые формы международной организации: Актуальные проблемы юридической науки [Текст] / А. Л. Шевцов // Ученые записки РОСИ: Актуальные проблемы юридической науки. Серия: Государство и право. – Курск : Изд-во РОСИ, 2005. – Вып. 13. – С. 135–143.

552. Шевчук, С. В. Значення загальноправового принципу пропорційності для визначення конституційності законодавчих обмежень щодо реалізації конституційних прав і свобод (зарубіжний досвід) [Текст] / С. В. Шевчук // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 1. – С. 69–76.

553. Шевчук, С. В. Судова правотворчість: світовий досвід і перспективи в Україні [Текст] : монографія / С. В. Шевчук. – К. : Реферат, 2007. – 640 с.

554. Шевчук, С. Шлях інтеграції у Європейський Союз: основні вимоги до членства, етапи приєднання та інституційний механізм [Текст] / С. Шевчук, І. Кравчук // Юрид. вісн. України (інформ.-прав. банк). – 2002. – № 48 (30 листоп. – 6 груд.). – С. 16–24.

555. Шемятенков, В. Г. Европейская интеграция [Текст] / В. Г. Шемятенков. – М. : Междунар. отношения, 1998. – 186 с.

556. Шибаева, Е. А. К вопросу о наднациональности межправительственных организаций универсального характера [Текст] / Е. А. Шибаева // Моск. журн. междунар. права. – 1992. – № 4. – С. 81–93.

557. Шибаета, Е. А. Правовые вопросы структуры и деятельности между-народных организаций [Текст] / Е. А. Шибаета, М. Поточный. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Изд-во Моск. ун-та, 1988. – 188 с.

558. Шмиттер, Ф. Зачем конституционализировать Европейский союз? [Текст] / Ф. Шмиттер // Прогнозис. – 2007. – № 2 (10). – С. 3–13.

559. Шнайдер-Детерс, В. ЄС чи НАТО – зміна пріоритетів України? [Текст] / В. Шнайдер-Детерс // Дзеркало тижня / влада. – 2008. – 22–28 берез. (№ 11 (690)).

560. Шпакович, О. Місце міжнародних організацій у сучасній системі міжнародних відносин [Текст] / О. Шпакович // Право України. – 2010. – № 12. – С. 186–192.

561. Шпакович, О. М. Наднаціональність як правова категорія [Електронний ресурс] / О. М. Шпакович. – Режим доступу: http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/esp/2010_2/10shomnpk.pdf.

562. Шреплер, Х.-А. Международные экономические организации [Текст] : справочник : пер. с нем. / Х.-А. Шреплер. – М. : Международ. отношения, 1997. – 456 с.

563. Шреплер, Х.-А. Международные организации [Текст] : справочник / пер. с нем. / Х.-А. Шреплер. – М. : Международ. отношения, 1995. – 320 с.

564. Шуман, Р. За Европу [Текст] / Р. Шуман ; пер. с фр. В. Божовича. – М. : Московская школа полит. исследований, 2002. – 96 с.

565. Щекин, Ю. В. Неполное членство в международных организациях [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Юрий Вадимович Щекин. – Харьков, 1999. – 161 с.

566. Эбзеев, Б. С. Российский федерализм: равноправие и асимметрия конституционно-правового статуса субъектов [Текст] / Б. С. Эбзеев, Л. М. Карапетян // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 3–12.

567. Элейзер, Д. Дж. Сравнительный федерализм [Текст] / Д. Дж. Элейзер // Полис. – 1995. – № 5. – С. 22–27.

568. Элазар, Д. Европейское сообщество: между государственным суверенитетом и субсидиарностью, или Иерархия против коллегиальности в управлении Европейским сообществом [Текст] / Д. Элазар // Казанский федералист. – 2002. – № 4. – С. 57–78.

569. Энтин, М. Л. Европейское право. Право Европейского союза и правовое обеспечение защиты прав человека [Текст] : учеб. для вузов / М. Л. Энтин. – 2-е изд. – М. : Норма, 2007. – 960 с.

570. Энтин, М. Л. Международные организации и проблема наднациональности [Текст] / М. Л. Энтин // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1988. – № 9. – С. 45–54.

571. Энтин, Л. М. Право Европейского Союза: новый этап эволюции: 2009-2017 годы [Текст] : Серия: Общие пространства России – ЕС: право, политика, экономика : учеб. пособие. Вып. 5 / Л. М. Энтин. – М. : Аксиом, 2009. – 304 с.

572. Энтин, М. Л. Суд ЕС: правовые формы обеспечения западноевропейской интеграции [Текст] / М. Л. Энтин. – М. : Междунар. отношения, 1987. – 176 с.

573. Этциони, А. От империи к сообществу: новый подход к международным отношениям [Текст] / А. Этциони ; пер. с англ., под ред. В. Л. Иноземцева. – М. : Ладомир, 2004. – 348 с.

574. Юмашев, Ю. М. О правовой природе Европейского сообщества [Текст] / Ю. М. Юмашев // Европейская интеграция: правовые проблемы. Кн. 1. М. : РАН ИГП, 1992. – С. 23–40.

575. Ягудин, Ш. Государство – субъект Федерации: проблемы теории и практики [Текст] / Ш. Ягудин // Казан. федералист. – 2003. – № 3 (7).

576. Ягудин, Ш. Об особенностях проекта новой редакции Конституции Республики Татарстан [Текст] / Ш. Ягудин // Казан. федералист. – 2002. – № 3. – С. 4–9.

577. Якименко, Х. С. Європейський Союз: правова природа об'єднання [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.10 / Христина Сергіївна Якименко. – Х., 2009. – 229 с.

578. Яковлева, Н. М. Периферийная Европа: эволюция социального государства (на примере Португалии) [Електронний ресурс] / Н. М. Яковлева. – Режим доступу: http://www.perspektivy.info/oykumena/europe/periferijnaja_jevropa_evolicija_socialnog_o_gosudarstva_na_primere_portugalii_2012-01-25.htm

579. Яковлев, П. П. Испания: антикризисная стратегия и императивы модернизации [Електронний ресурс] / П. П. Яковлев. – Режим доступу: http://www.perspektivy.info/oykumena/ekdom/ispanija_antikrizisnaja_strategija_i_imperativy_modernizacii_2010-08-27.htm.

580. Яковюк, І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми реалізації [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд. та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. Г. Барабаш та ін. – Х. : Право, 2012. – № 24. – С. 37–49.

581. Яковюк, І. В. Адаптація законодавства України до законодавства Європейського Союзу: проблеми теорії і практики [Текст] / І. В. Яковюк // Європейський Союз і Україна: особливості взаємовідносин на сучасному етапі. – Х. : Оберіг, 2012. – С. 5–47.

582. Яковюк, І. Адаптація і гармонізація законодавства в умовах інтеграції: проблема співвідношення [Текст] / І. Яковюк // Вісн. Нац. акад. прав. наук України. – Х. : Право, 2012. – № 4. – С. 29–42.

583. Яковюк, І. В. «Восточное партнерство»: место Украины в политике ЕС [Текст] / І. В. Яковюк // Вестн. Нац. ин-та бизнеса. – М. : Нац. ин-т бизнеса, 2009. – Вып. 10. – С. 598–611.

584. Яковюк, І. В. Германський імперський федералізм і його вплив на європейські інтеграційні процеси [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2011. – № 21. – С. 104–118.

585. Яковюк, І. В. Громадянство ЄС: поняття і співвідношення з національним громадянством [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності : акад. зб. наук. пр. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2010. – Вип. 107. – С. 13–22.

586. Яковюк, І. В. Громадянство Європейського Союзу: проблеми визначення [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – 2005. – Вип. 9. – С. 82–88.

587. Яковюк, І. Державний суверенітет і права людини: питання співвідношення і пріоритету [Текст] / І. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук. – 2010. – № 2.

588. Яковюк, І. В. Державний суверенітет національних держав у складі Європейського Союзу: проблеми визначення [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 3. – С. 114–126.

589. Яковюк, І. В. Європейський регіоналізм у контексті розбудови Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Х. : Право, 2004. – № 8. – С. 57–68.

590. Яковюк, І. В. Європейський Союз і Україна: еволюція взаємовідносин [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2009. – № 3. – С. 14–28.

591. Яковюк, І. В. Європейський Союз крізь призму міжнародної організації [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2008. – № 15. – С. 58–67.

592. Яковюк, І. Імперська модель як основа організації влади в Європейському Союзі: загальнотеоретичний аналіз [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 4. – С. 33–47.

593. Яковюк, І. В. Идея Серединой Европы в концептуальных разработках европейских геополитиков второй половины XIX – начала XX в.в.: историко-теоретический анализ [Текст] / И. В. Яковюк // PolitBook. – 2013. – № 3. – С.

594. Яковюк, І. В. Історичні передумови і основні етапи європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2003. – № 4. – С. 82–92.

595. Яковюк, І. В. Конституційно-правовий розвиток України в контексті інтеграційних процесів у Європі [Текст] / І. В. Яковюк // Україна в 2010 році: щорічні оцінки суспільно-політичного та соціально-економічного розвитку : монографія. – К. : НІСД, 2010. – С. 94–110.

596. Яковюк, І. В. Лоббизм и его влияние на функционирование институционального механизма Европейского Союза [Текст] / И. В. Яковюк // Управление мегаполисом : науч.-теорет. и аналит. журнал. – М. : Изд-во НИК «Контент-Пресс», 2012. – № 6 (30). – С. 50–56.

597. Яковюк, І. Особливості впливу наднаціональної організації на державний суверенітет країн-кандидатів та країн-сусідів (на прикладі Європейського Союзу) [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2010. – № 3 – С. 19–31.

598. Яковюк, І. В. Особливості функціонування соціальної правової держави в умовах європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Луган. акад. внутр. справ МВС ім. 10-річчя незалежності України. Спец. вип. у 5 ч. Ч. 3. – Луганськ, 2004. – С. 135–143.

599. Яковюк, І. В. Правове регулювання місцевого самоврядування в ЄС: сучасний стан і перспективи [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності. Вип. 83. Респ. міжвідом. наук. зб. / відп. ред. В. Я. Тацій. – Х. : Нац. юрид. акад. України, 2006. – С. 14–20.

600. Яковюк, І. В. Правові основи інтеграції до ЄС: загальнотеоретичний аналіз [Текст] / І. В. Яковюк. – Х. : Право, 2013. – 760 с.

601. Яковюк, І. В. Проблеми конституційного регулювання членства в Європейському Союзі [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2010. – № 20. – С. 25–36.

602. Яковюк, І. В. Про обсяг поняття «соціальна держава» (на основі порівняльного аналізу моделей ФРН і України) [Текст] / І. В. Яковюк // Право України. – 1998. – № 11. – С. 26–28.

603. Яковюк, І. В. Про особливості прояву принципу поділу влади в інституціональній системі ЄС: постановка питання [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во і місц. самоврядування : зб. наук. пр. – Х., 2003. – № 5. – С. 17–27.

604. Яковюк, І. В. Прояв наднаціональності в Європейському Союзі [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2006. – № 12. – С. 121–128.

605. Яковюк, І. В. Рахункова палата в інституційному механізмі ЄС: загальнотеоретична характеристика [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін.. – Х.: Право, 2010. – № 19. – С. 35–45.

606. Яковюк І. В. Реалізації соціальної функції держави в умовах європейської інтеграції [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2004. – № 7. – С. 40–48.

607. Яковюк, І. В. Соціальна держава: до визначення змісту поняття [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2000. – № 3. – С. 37–47.

608. Яковюк, І. В. Соціальна держава: питання теорії і шляхи її становлення [Текст] : дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01 / Іван Васильович Яковюк. – Х., 2000. – 199 с.

609. Яковюк, І. В. Соціальна доктрина Католицької церкви [Текст] / І. В. Яковюк // Проблеми законності. – Х., 2002. – Вип. 52. – С. 15–21.

610. Яковюк, І. В. Субсидіарність як принцип взаємовідносин національних держав і Європейського Союзу [Текст] / І. В. Яковюк // Вісн. Акад. прав. наук України. – 2004. – № 4. – С. 22–30.

611. Яковюк, І. В. Християнсько-демократична модель соціальної держави (історія та теорія) [Текст] / І. В. Яковюк // Держ. буд-во та місц. самоврядування : зб. наук. пр. / ред. кол.: Ю. П. Битяк та ін. – Х. : Право, 2002. – № 3. – С. 24–33.

612. Ященко, А. Теория федерализма: опыт синтетической теории права и государства [Текст] / А. Ященко. – Юрьев : Тип. К. Матиссена, 1912. – 852 с.

613. Ященко, К. В. Гармонізація податкового законодавства України з законодавством Європейських Співтовариств про непряме оподаткування [Текст] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.07 / К. В. Ященко. – К., 2005. – 20 с.

614. Abélès, M. La vie quotidienne au Parlement Europeen [Text] / M. Abélès. – P. : Hachette, 1992. – 443 p.

615. Accord de partenariat et de coopération entre les Communautés européennes et leurs États membres, d'une part, et l'Ukraine, d'autre part 1994 [Text] // Journal officiel. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

616. After Empire: Multiethnic Societies and Nation-Building: The Soviet Union and the Russian, Ottoman, and Habsburg Empires [Text] / Karen Barkey, Mark Von Hagen. – Boulder, 1997. – 200 p.

617. Agreement on partnership and cooperation establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of one part, and the Russian Federation, of the other part 1994 [Text] // Official Journal. – № L 327 (28.11.1997). – P. 3–69.

618. Beeson, M. Regionalism and Globalization in East Asia: Politics, Security, Economic Development [Text] / M. Beeson. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 324 p.

619. Berman, G. Cases and Materials on European Community law [Text] / G. Berman, R. Groebel, E. Fox. – St. Paul, Minn., 1993.

620. Beyme, K. Von. Asymmetric federalism between globalization and regionalization [Text] / K. Von Beyme // Journal of European Public Policy. – Jun. 2005. – Vol. 12, Issue 3. – P. 432–447.

621. Birkelbach, W. Rapport sur les aspect politiques et institutionnels de l'adhésion et de l'association à la Communauté [Text] / W. Birkelbach. – APE, Doc.séance, 1961–1962. – № 122, 15-1-1962.

622. Birmingham Declaration, Annex I to the Presidency Conclusions of the European Council of 16 Oct., 1992, Birmingham [Text] // Bulletin, 19/10/1992.

623. Bogdan, M. Comparative Law [Text] / M. Bogdan. Kluwer/Stockholm : Norstedts Juridik/Oslo : TANO, 1994 . – 245 p.

624. Bogdandy, A. von. Constitutionalism in International Law: Comment on a Proposal from Germany [Text] / A. Bogdandy // Harvard International Law Journal. – Vol. 47, Number 1, Winter 2006. – P. 223–242.

625. Bogdandy, A. von. The European Union as a Supranational Federation: a Conceptual Attempt in the Light of the Amsterdam Treaty [Text] / A. von Bogdandy // Columbia Journal of European Law. Winter. – L., 2006. – P. 127–159.

626. Boniface, P. La France est-elle encore une Grande puissance [Text] / P. Boniface. – P. : Presses de Sciences Po, 1998. – 139 p.

627. Boulois, J. Droit institutionnel de l'Union européenne [Text] / J. Boulois. – 7 ed. – Paris : Montchrestien, 2000. – 198 p.

628. Bovens, M. Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework [Text] / M. Bovens // European Law Journal. – 2007. – Vol. 13. – № 4. – P. 447–468.

629. Brunner, M. Das Subsidiaritätsprinzip als europäisches Prinzip [Text] / M. Brunner. – Berlin : Duncker&Humboldt, 1993.

630. Brunner, P. Subsidiarität – Leerformel oder Orientierungshilfe zur Kompetenzverteilung in der EG [Text] / P. Brunner // Ifo-Schnelldienst. – 1993. – Vol. 46, № 22. – P. 7–13.

631. Buchanan, J. M. Federalism as an ideal political order and an objective for constitutional reform [Text] / J. M. Buchanan // The Journal of Federalism. – 1995. – № 25 (2). – P. 19–27.

632. Buergenthal, Th. Public International Law [Text] / Th. Buergenthal, N. G. Maier. – St. Paul, 1990.
633. Burban, J.-L. Le Parlement Europeen [Text] / J.-L. Burban. – P. : P. U. F., 1991. – 127 p.
634. Burgess, M. The British Tradition of Federalism [Text] / M. Burgess. – Madison : Dickinson; L. : Leicester, 1995. – XII. – 197 p.
635. Burgess, M. Federalism and European Union: the Building of Europe 1950–2000 [Text] / M. Burgess. – London : Routledge, 2000.
636. Burgess, M. Federalism and Federation, in European Union Politics. Ed. M. Cini [Text] / M. Burgess. – Oxford and New York : Oxford University Press, 2003. – P. 65–79.
637. Busuioc, M. Accountability, Control and Independence: The Case of European Agencies [Text] / M. Busuioc // European Law Journal. – 2009. – Vol. 15. – № 5. – P. 599–615.
638. Carrion, A. J. R. Lecciones de Derecho internacional publico [Text] / A. J. R. Carrion. – Madrid, 1994. – 589 p.
639. Cartou, L. Le Marche commun et le droit public [Text] / L. Cartou. – Paris : Sirey, 1959. – 199 p.
640. Case C-84/94, UK v. Council [1996] ECR I-5755.
641. Case C-233/94, Germany v. Parliament and Council [1997] ECR I-2405.
642. Case C-234/89, Delimitis v Henninger Braü AG [1991] ECR p I-935.
643. Case C-298/89 Government of Gibraltar v. Council of the European Communities, European Court Reports I–3605. – 1993.
644. Case C-393/92 Gemeente Almelo (1994) ECR I-1477.
645. Case 5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schoppenstedt v. Coouncil [1971].
646. Case 6/64 «Flaminio Costa v E.N.E.L.» // European Court Reports. – 1964.
647. Case 7/71 Commission of the European Communities v French Republic. [1971], ECR 01003.

648. Case 9/56, Meroni & Co. Industrie Metallurgiche S.p.A. v High Authority of the ECSC [1958] ECR 133.
649. Case 11/70, Internationale Verhoudingsmassigheid, [1970] ECR 1125.
650. Case 22/70 Commission of the European Communities v. Council of the European Communities, European Court Reports 263, 1971.
651. Case 30/59 Limburg v High Authority of the ECSC. ECR 00001.
652. Case 32/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland. [1980], ECR 02403.
653. Case 41/76 Donckerwolcke et al. v Procureur de la Republique et al., [1976] ECR 1921.
654. Cases 47 and 48/83 Pluimveeslachterij Midden Nederland BV et al., [1984] ECR 1721.
655. Case 65/93, European Parliament v Council of the European Union [Text] // European Court Reports. – 1995. – P. 643.
656. Case 66/80, International Chemical Corporation v Amministrazione delle finanze (1981) ECR 1191.
657. Case 70/88, European Parliament v Council (Chernobyl) [Text] // European Court Reports. – 1990. – P. I-2041.
658. Case 118/75, Lynne Watson & Alessandro Belmann, 1976 E.C.R. 1185.
659. Case 138/79, SA Roquette Freres v Council of the European Communities [Text] // European Court Reports. – 1980.
660. Case 155/79 «Australian Mining & Smelling Europe Ltd v Commission» // European Court Reports. – 1982.
661. Case 200/82 R, Chris International I-417. – 1983.
662. Case 217/88 Commission v Germany [1990] ECR I-2907.
663. Case 222/84, Johnston v. Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, [1986] ECR 1682.
664. Case 260/89, Elliniki Radiofonia Tileorasi-Anonimi Etaria v. Dimotiki v. Dimotiki Etaria Pliroforissis, [1991-6] ECR I-2931, I-2964.

665. Case 283/81, Srl CILFIT and Lanificio di Gavardo SpA v. Ministry of Health, [1982] ECR 3415.
666. Case 294/83, Parti écologiste «Les Verts» v European Parliament [Text] // European Court Reports. – 1986. – P. 1339.
667. Case 491/01, Imperial Tobacco Limited v Secretary of State for Health [Text] // European Court Reports. – 2002. – P. I-11453.
668. Case 804/79 Commission of the European Communities v United Kingdom of Great Britain, [1981] ECR 1045.
669. Cassese, A. International Law [Text]. – 2nd ed. / A. Cassese. – Oxford : Oxford University Press, 2005.
670. Code of conduct for Commissioners [Text] // European Commission. C (2011) 2904. Brussels, 2011.
671. Colomer, Josep M. Great Empires, Small Nations. The Uncertain Future of the Sovereign State [Text] / Josep M. Colomer. – London ; New York : Routledge, 2007. – 114 p.
672. Commission Recommendation and Opinion of July 1962 [Text] // OJ. 1962. P. 2118.
673. Commission Reply to Written Question 122/71 by Mrs. Cretoni Romagnoli and Mr. Bersoni [Text] // OJ. 1971. C. 84/3.
674. Conclusions of the European Council (meeting of 1-2 December 1980) on the Report on European Institutions presented by the Committee of Three to the European Council. Council of the European Communities [Text]. – Luxembourg : Office for Official Publications of the European Communities, 1981. – 9 S.
675. Cook, Ch. The first European elections [Text] : A handbook and guide / Ch. Cook, M. Francis. – London, 1979. – 171 p.
676. Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, F. Jacobs, M. Shackleton. – L. : CartermillPublishing, 1995. – 357 p.
677. Corbett, R. The European Parliament [Text] / R. Corbett, Fr. Jacobs and M. Shackleton / 3th Edition. – John Harper Publishing, 2003. – Pages: xv+363 p.

678. Corbey, D. Dialectical functionalism: stagnation as a booster of European integration [Text] / D. Corbey // International Organization. – 1995. – Vol. 49. – № 2. – P. 253–284.

679. Coudenhove-Kalergi, R. Europe must unite [Text] / R. Coudenhove-Kalergi. – Giarus : Paneuropa, 1939. – 160 p.

680. Coudenhove-Kalergi, R. Die Europäische Nation [Text] / R. Coudenhove-Kalergi. – Stuttgart : Deutsche Verl., 1967. – 163 s.

681. Dashwood, A. The Limits of the European Community Powers [Text] / A. Dashwood // European Law Review. – 1996. – P. 113–128.

682. Decision of the representatives of the Member States meeting in the Council of 20 September 1976 relating to the Act concerning the election of the representatives of the Assembly by direct universal suffrage (76/787/ECSC, EEC, Euratom) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 08.10.1976. – № L 278.

683. Declaration of ASEAN Concord II. 7 October 2003. Bali, Indonesia. Art. 7 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.aseansec.org/15159.htm>.

684. Declaration on the hierarchy of Community Acts [Text] // Official Journal. – 1992. – Serie C. – No 191.

685. Deloye, Y. Encyklopedia of European Elections [Text] / Y. Deloye & M. (ed.) Bruter. – New York : Palgrave Macmillan, 2007. – 520 p.

686. Derrida, J. The Politics of Friendship [Text] / J. Derrida. – London & New York : Verso, 2005. – 308 p.

687. Dichmann, W. Subsidiarität, Herkunft, sozialpolitische Implikationen und ordnungspolitische Konsequenzen eines Prinzips [Text] / W. Dichmann // ORDO. – 1994. – № 45.

688. Dimitrakopoulus, D. The Changing European Commission [Text] / D. Dimitrakopoulus. – N.Y., 2004.

689. Dony, M. Droit de la Communauté et de l'Union Européenne [Text] / M. Dony. – Bruxelles : Edit. de l'Université de Bruxelles, 2001. – 338 p.

690. Doyle, M. W. Empires [Text] / M. W. Doyle. – Ithaca (NY) : Cornell University Press. – 407 p.

691. Edward, D. European Community Law: An Introduction [Text] : 2nd ed. / D. Edward, K. Lane. – Edinburgh : Butterworths ; Law Society of Scotland, 1995. – 168 p.

692. Eisenstadt, S. N. Les causes de la desintegration et de la chute des empires. Analyses sociologiques et analyses historiques [Text] / S. N. Eisenstadt // Diogene. – 1961. – № 34.

693. Eisenstadt, S. The Political Systems of Empires [Text] / S. Eisenstadt. – London : Collier Macmillan Ltd, 1963. – 524 p.

694. Eisenstadt, S. Revolution and the Transformation of Societies. A Comparative Study of Civilizations [Text] / S. Eisenstadt. – N.Y.; L., 1978. – 287 p.

695. Elazar, D. Exploring Federalism [Text] / D. Elazar. – Tuscaloosa : University of Alabama Press, 1987. – 335 p.

696. Elazar D. G. et al. (eds.) Federal Systems of the World : Handbook of Federal, Confederal and Autonomy Arrangements [Text] / D. G. Elazar. – Harlow, Essex : Longman, 1994. – 364 p.

697. Elazar, D. J. From Statism to Federalism: A Paradigm Shift [Text] / D. J. Elazar // International Political Science Review. – 1996. – V. 17. – Nr. 4. – P. 417– 429.

698. Etzioni, A. Political unification: a comparative study of leaders and forces [Text] / A. Etzioni. – New York : Rinehart, 1965. – 329 p.

699. EU: Brüssel und die Mitglieder präzisieren ihre Positionen [Text] // Handelsblatt. – 28.02.1996. – № 42.

700. Europe 2020: A European strategy for smart, sustainable and inclusive growth [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>.

701. European Council Common Strategy of 11 December 1999 on Ukraine [Text] // Official Journal of the European Communities. – 1999. – L 331. – P. 1–9.

702. European Parliament. Resolution on the Draft Treaty establishing the European Union [Text] // OJ. C. 77. 19.03.1984.

703. European Parliament, Resolution on the adoption of a draft convention introducing elections to the European Parliament by direct universal suffrage (14 January 1975) [Text] // Official Journal of the European Communities (OJEC). 11.02.1975. – № C 32. – P. 15.

704. European Parliament resolution of 22 October 2008 on challenges to collective agreements in the EU (2008/2085) INI). [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.efbww.org/pdfs/FSR%20GB%20new.pdf>

705. Evans, G. Dictionary of International Relations [Text] / G. Evans, J. Newham. – L., etc., 1998.

706. Ferguson, N. Empire: The Rise and Demise of the British World Order and the Lessons for Global Power [Text] / N. Ferguson. – New York : Basic Books, 2004. – 190 p.

707. Friedrich, C. J. Trends of Federalism in Theory and Practice [Text] / C. J. Friedrich. – New York : Praeger, 1968. – 193 p.

708. Gerbet, Pierre. La Construction de l'Europe [Text] / Pierre Gerbet. 3 ed., Paris : Imprimerie nationale, 1999. – 554 p.

709. George, St. Politics and Policy in the European Community [Text] / St. George. – Oxford, 1985. – P. 6–24.

710. Geser, H. «Subsidiarität» im gesellschaftlichen Wandel [Text] / H. Geser. – Baden-Baden : Nomos Verlagsgesellschaft, 1993.

711. Grabbe, H. Europeanization Goes East: Power and Uncertainty in the EU Accession Process [Text] / H. Grabbe // Featherstone K., Radaelli C. (eds). The Politics of Europeanisation. – Oxford, Oxford University Press, 2003.

712. Grimm, D. Subsidiarität ist nur ein Wort [Text] / D. Grimm // FAZ. – 1992. – Nr. 217 vom 17.09.1992.

713. Held, D. Between State and Civil Society Citizenship [Text] / D. Held // Citizenship, edited by G. Andrews. – London : Lawrence and Wishart, 1991.
714. Held, D. Global Transformations [Text] / D. Held, Mc. Graw, D. Gold, J. Perration. – Oxford, 1999.
715. Henkin, L. International Law. Cases and Materials [Text] / L. Henkin, R. C. Pugh, O. Schachter, H. Smit. – St. Paul, MN : West Publishing Co, 1993.
716. Historical Archives of RU, EN 382, Statement by Sicco Monsholt, 19 October 1972.
717. Historical Archives of RU, EN 931, Text of final declaration.
718. Horspool, M. European Union Law. – 6th ed. [Text] / M. Horspool, M. Humphreys. – Oxford: University Press, 2010. – 870 p.
719. Hueglin, T. Federalism, Subsidiarity and the European Tradition: some clarifications [Text] / T. Hueglin // Telos. – N.Y., 1994. – № 100.
720. Hüsamettin, I. Federal Solutions to the Deficits of EU within the Context of German Federalism [Text] / I. Hüsamettin // Ozean Journal of Social Sciences. – 2009. – № 2(1). – P. 1–12.
721. Interview des französischen Premierministers, Edouard Balladur, mit der in Paris erscheinenden Tageszeitung Le Figaro vom 30. August 1994 (Auszge) [Text] // Europa-Archiv. – 1994. – № 18. – S. D 544–546.
722. Isard, W. Location and Space-economy: a General Theory Relating to Industrial Location, Market Areas, Land Use, and Urban Structure [Text] / W. Isard. – Cambridge MA : MIT Press, 1956. – 380 p.
723. Jeffery, Charlie. Farewell the Third Level? The German Laender and the European Policy Process [Text] / Charlie Jeffery // The regional Dimension of the European Union: Towards a Third Level in Europe? – London; Portland, OR : Frank Cass, 1997. – 223 p.
724. Jerber, W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgrenzung [Text] / W. Jerber // Subsidiarität und Demokratie. – Düsseldorf, 1981.

725. Joint Declaration on cooperation and partnership between the Council of Europe and The European Commission [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.jp.coe.int/Upload/91_Joint_Declaration_EF.pdf.

726. Journal officiel de l'Union européenne L 229 du 29.6.2004.

727. Judgment of the Court of Justice of the European Communities in the case C-322/88 «Grimaldi v Fondec des Malaises Professionnelles» of 13.12.1989 [Text] // European Court Reports. – 1989.

728. Keating, M. Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era [Text] / M. Keating. – Oxford, New York : Oxford Univ. Press, 2001.

729. Kerber, W. Subsidiarität und Demokratie. Philosophische Abgranzung [Text] / W. Kerber // Entwicklung und Subsidiarität. – München, 1988.

730. King, P. Federalism and Federation [Текст] / P. King. – London : Croom Helm, 1982. – 159 p.

731. Kunz, J. Supranational organs [Text] / J. Kunz // A.J.I.L. – 1952. – Vol. – № 4. – P. 695–698.

732. Lagroye, J. A propos du «concept d'Empire» [Text] / J. Lagroye // Droit, institutions et systèmes politiques en hommage à M. Duverger. – P. : PUF, 1987.

733. Lasok, D. An introduction to the law and institutions of the European Communities [Text] / by D. Lasok and J.W. Bridge. – 3rd ed. – London : Butterworths; St. Paul, Minn. : Mason Pub, 1982. – 509 p.

734. Lasok, D. Law and Institutions of the European Communities [Text] / D. Lasok, J. W. Bridge. – 5th ed. – L. : Butterworth-Heinemann, 1991. – 882 p.

735. Lecheler, H. Das Subsidiaritätsprinzip – Strukturprinzip einer Europäischen Union [Text] / H. Lecheler. – Berlin, 1993.

736. Lenaerts K., P. van Nuffel Constitutional Law of the European Union [Text] / Ed. by R. Bray. – 2nd ed. – London: Sweet & Maxwell, 2005. – 971 p.

737. Lenaerts, K. Procedural Law of the European Union [Text] / K. Lenaerts, D. Arts. – London : Sweet & Maxwell, 1999. – 300 p.

738. Lindeiner-Wildau, K. Von. La supranationalite en tant que principe de droit [Text] / K. Von. Lindeiner-Wildau. – Leyden, 1970.

739. Maier, C. S. The Cold War in Europe: Era of a Divided Continent [Text] / C. S. Maier. – Harvard: Harvard University, 1996.

740. Manzanar'es, H. Le Parlement Еигор'еен [Text] / H. Manzanar'es. – P. : Berger-Levrault, 1964. – 241 p.

741. Marauhn, T. The European Central Bank as Regulator and as Institutional Actor in The Regulation of Financial Services in the European Union [Text] / T. Marauhn and M. Weiss // The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform. – Cambridge : Cambridge University Press, 2006. – P. 217–219.

742. Marshall, D. Understanding late-twentieth-century capitalism: Reassessing the globalization theme [Text] / D. Marshall // Government and opposition. – L., 1996. – Vol. 13. – № 2. – P. 193–215.

743. Marshall, T. H. Class, Citizenship and Social Development [Text] / T. H. Marshall // Universite of Chicago Press. – London, 1964.

744. McCormick, J. The European Union. Politics and Policies. Cambridge [Text] / J. McCormick. – Cambridge : Westview Press, 2004. – 432 p.

745. McRae H. The World in 2020. Power, Culture, and Prosperity: A Vision of the Future, Harper Collins Publishers [Text] / H. McRae. – London, 1995. – 302 p.

746. Medina, M. La Comunidad Europea y sus principios constitucionales [Text] / M. Medina. – Madrid : Tecnos, 1974. – 220 p.

747. Monnet, J. Memoirs [Text] / J. Monnet. – New York, 1978. – 544 p.

748. Montani, G. The Role of the European Budget in European Economic Policy [Text] / G. Montani // Il Federalista. – Year XLVII. – 2005. – № 3. – P. 136–168.

749. Morgan, G. The Idea of a European Superstate: Public Justification and European Integration, Princeton (NJ) [Text] / G. Morgan. – Oxford : Princeton Univ. Press, 2005.

750. Moreau Defarges, Ph. La politique internationale [Text] / Ph. Moreau Defarges. – P. : Hachette, 1990. – 380 p.

751. Nell-Breuning, O. v. Baugesetze der Gesellschaft. Solidarität und Subsidiarität [Text] / O. v. Nell-Breuning. – Freiburg/Basel/Wien, 1968.

752. Neumann, I. B. Russia as Central Europe's Constituting Other [Text] / I. B. Neumann // East European Politics and Societies. – 1993. – Vol. 7 – № 2.30.

753. Ninatti, S. How Do Our Judges Conceive of Democracy? The Democratic Nature of the Community Decision-Making Process Under Scrutiny of the European Court of Justice [Text] / S. Ninatti // Jean Monnet Working Paper. – 2003. – Vol. 10.

754. No More States? Globalization, National Self-determination, and Terrorism [Text] / R. N. Rosecrance, A. A. Stein (eds). Lanham etc.: Rowman & Littlefield Publishers, Inc. – 305 p.

755. Nugent N. The Government and Politics of the European Union [Text] / N. Nugent. – 6th edn. – London : Macmillan, 2006. – 656 p.

756. Ohmae, K. The end of the nation state: The rise of regional economies [Text] / K. Ohmae. – L. : Harper Collins, 1995. – X, 214 p.

757. Opinion concerning the Applications for Membership from the United Kingdom, Ireland, Denmark and Norway submitted under Articles 237 of the EEC Treaty, 205 of the Euratom Treaty, and 98 of the ECSC Treaty [1 October 1969] [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1969. – Supplement No. 9/10. – 99 p.

758. Opinion 1/75, European Court Reports I–1355, 1975.

759. Opinion 1/78, European Court Reports I–2871, 1979.

760. Opinion 2/91, European Court Reports I–1061, 1973.

761. Pagden, A. There is a real Problem with the semantic Field of Empire [Text] / A. Pagden // Ab Imperio. – 2005. – № 1.

762. Parlement européen; Direction générale de la documentation parlementaire et de l'information. Pour l'élection du Parlement européen au suffrage

universel direct [Text]. – Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, Septembre 1969. – P. 27–40.

763. Parlement européen, Résolution relative à l'élection des membres du Parlement européen au suffrage universel direct (12 mars 1969) [Text] // Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 01.04.1969. – № 41. – P. 12

764. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Azerbaijan, of the other part. 1996 [Text] // Official Journal. – 1999. – № L 246 (17.09.1999). – P. 3–51.

765. Partnership and Cooperation Agreement between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Republic of Georgia, of the other part. 1996 [Text] // Official Journal. – 1999. – № L 239 (09.09.1999). – P. 3–50.

766. Partnership and Cooperation Agreements (PCAs): Russia, Eastern Europe, the Southern Caucasus and Central Asia [Электронный ресурс]. – Режим доступа:

[http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_count
ries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/eastern_europe_and_central_asia/r17002_en.htm)

767. Partnership and Cooperation Agreement establishing a partnership between the European Communities and their Member States, of the one part, and Ukraine, of the other part [Text] // Official Journal. – 1998. – № L 049 (19.02.1998). – P. 3–46.

768. Pescatore, P. Les relations extérieures des Communautés européennes [Text] / P. Pescatore // RCADI. – 1961. – V.II. – P. 9–239.

769. Petriccione, R. Italy: Supremacy of Community Law over National Law [Text] / R. Petriccione // ELR. – 1986. – vol. 11. – P. 317–328

770. Pinder, J. Mario Albertini in the history of Federalist thought [Text] / J. Pinder // The Federalist. – 2002. – № 3. – P. 157–170.

771. Pipkorn, J. Das Subsidiaritätsprinzip im Vertrag über die Europäische Union – rechtliche Bedeutung und gerichtliche Überprüfbarkeit [Text] / J. Pipkom // Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht. – 1992. – № 22.

772. Poidevin, R. Robert Schumann. Homme d'Etat. 1886–1963 [Text] / R. Poidevin. – Paris, 1986. – P. 244–269.

773. Presidency Conclusions of the Rome European Council (1 and 2 December 1975) [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1975. – № 11. – P. 8.

774. Preston, C. Poland and EU Membership: Current Issues and Future Prospects [Text] / C. Preston // Journal of European Integration. – 1998. – V. 21, № 2. – P. 147–168.

775. Prieur, R. Les relations internes et externes de la CECA [Text] / R. Prieur. – Paris, 1958. – 371 p.

776. Quadri, R. Diritto Internazionale Pubblico [Text] / R. Quadri. – Palermo, 1963. – 476 p.

777. Resolution on the principle of subsidiarity of July 12, 1990 [Text] // O. J. – 1990. – C231/63.

778. Risse, T. Europeanization and Domestic Change [Text] // T. Risse, M. G. Cowies, J. Caporaso (eds) // Transforming Europe: Europeanization and Domestic Change. – Ithaca NY : Cornell University Press, 2001. – P. 1–20.

779. Roney, A. The EC/EU Fact Book: The Complete Question and Answer Guide [Text] / A. Roney. – L., 2000. – 351 p.

780. Roos, L. Art. «Subsidiarität» [Text] / L. Roos // Enderle, Georges u.a. (Hrsg.): Lexikon der Wirtschaftsethik. – Freiburg/Basel/Wien, 1993.

781. Rossolillo, G. Federation or cooperation? [Text] / G. Rossolillo // Il Filederalista. – Year L, 2008. – № 2. – P. 126–131.

782. Rozwarstwienie Unii Europejskiej a Polska [Text] // Polska w Europie. – 1999. – Listopad.

783. Rules of Procedure of the Commission [Text] // Official Journal. – L 30. – 08.12.2000. – P. 0026–0034.

784. Sakowicz, M. Rola regionów w procesie decyzyjnym Unii Europejskiej na przykładzie polityki spójności [Text] / M. Sakowicz, M. Borysiuk, M. Klimowicz, A. Kłapiec, P. Ksenycz & B. Kumor // Unia Europejska wobec współczesnych problemów polityki / Redakcja naukowa A. Nowak-Far. – Warszawa : K.S.A.P., 2008. – 272 s.

785. Sassen, S. Losing Control? Sovereignty in an Age of Globalization [Text] / S. Sassen. – N.Y. : Columbia University Press, 1996, xvi + 158 p.

786. Schwarz, H.-P. Konrad Adenauer. A German Politician and Statesman in a Period of War, Revolution and Reconstruction. Vol. I, From the German Empire to the Federal republic. 1876–1952 [Text] / H.-P. Schwarz, L. Willmot. – Oxford : Berghahn Books, 1995. – 759 S.

787. Schweitzer, M. Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG [Text] / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.

788. Scmitz, K. Subsidiarität, ein belasteter Begriff feiert Auferstehung [Text] / K. Scmitz // WSI-Mitteilungen. – 1992. – № 12.

789. Session 1989-1990. 27th Report, «Economic and Monetary Union and Political Union»

790. Shaw, J. Law of the European Union [Text] / Jo Shaw. – 3rd ed. – Basingstoke : Palgrave, 2000. – 591 p.

791. Schweitzer, M. Europarecht: das Recht der Europäischen Union, das Recht der Europäischen Gemeinschaften (EGKS, EG, EAG) mit Schwerpunkt EG [Text] / M. Schweitzer, W. Hummer. – Neuwied, Kriftel, Berlin : Luchterhand, 1996. – 631 s.

792. Shaw, J. Law of the European Union [Text] / J. Shaw. – N.Y., 2000.

793. Siegler, Heinrich: Europäische politische Einigung III. Dokumentation von Vorschlägen und Stellungnahmen 1973-1976. Bonn/Wien/Zürich: Siegler&Co. KG, 1977.

794. Sintes, G. La politique sociale de l'Union Européenne [Text] / G. Sintes. – Bruxelles, 1996.
795. Smith, J. Europe's elected Parliament [Text] / J. Smith. – Sheffield, 1999. – 260 p.
796. Smits, R. The European Central Bank: Institutional Aspects [Text] / R. Smits // International and Comparative Law Quarterly. – Vol. 45. – 1996.
797. Steiner, A. J. Transnational legal problems [Text] / A. J. Steiner, D. F. Vagts, N. H. Koh. – N. Y., 1994.
798. Statement by Georges Spénale following the Rome European Council (1 and 2 December 1975) [Text] // Bulletin of the European Communities. – 1975. – No 11. – P. 10.
799. Steps to European Unity. Community progress to date: a chronology. – Luxemburg, 1992.
800. Stevens, R. M. Asymmetrical Federalism [Text] / R. M. Stevens. – New-York : PubUcus, 1989.
801. Strasser, D. The Finances of Europe. The budgetary and financial law of the European Communities [Text] / D. Strasser. – Luxembourg : EUR-OP, 1992.
802. Swenden, W. Federalism and Regionalism in Western Europe: a Comparative and Thematic Analysis [Text] / W. Swenden. – Basingstoke, 2006. – 344 p.
803. Taylor, Ch. Der Begriff der «bürgerlichen Gesellschaft» im politischen Denken des Westens [Text] / Ch. Taylor // Brumlik M., Brunkhorst H. Gemeinschaft und Gerechtigkeit. – Frankfurt/Main, 1993.
804. Tchakaloff M.-F. Christophe. Le concept d'association dans les accords passés par la Communauté: Essai de clarification. Actes du colloque [Text] / Christophe M.-F. Tchakaloff. – Bruxelles : Bruyant, 1999. – 389 p.
805. Textes, adoptés le 17 mai 1960, relatifs à l'élection de l'Assemblée parlementaire européenne au suffrage universel direct [Text] // Journal officiel des Communautés européennes (JOCE). 02.06.1960. – № 37. – P. 834.

806. The European Commission. Appointment, Preferences and Institutional Relations [Text] // CESIFO Working Paper № 2120. – 2007.
807. The European Integration Theory [Text] / Antje Wiener и Thomas Diez (eds.). – Oxford University Press, 2005. – P. 54–61.
808. The European Parliament. Directorate-General for Research. The Regions in a European Community Characterized by Subsidiarity [Text]. – Brussel, 1993.
809. The Regulation of International Financial Markets: Perspectives for Reform [Text]. – Cambridge : Cambridge University Press, 2006. – 288 p.
810. Thurow, L. Le capitalisme a-t-il un avenir? [Text] / L. Thurow // II Politique intern. – 1998. – № 81.
811. Thurow, L. C. Building Wealth: the Rules for Individuals, Companies and Nations in a Knowledge-based Economy [Text] / L. C. Thurow. – New York : Harper Business, 1999. – 336 p.
812. Todorov, T. Le nouveau desordre mondial: Reflexions d'un Europeen [Text] / T. Todorov. – Paris, Robert Laffont, 2003. – p. 87 ff
813. Usher, J. The Commission and the Law [Text] / J. Usher // Spence D. (eds.). The European Commission. – L., 2006.
814. Vaubel, R. Comments on article by Lenaerts and de Smijter [Text] / R. Vaubel // Reforming of the Treaty on European Union. The Legal Debate. – The Hague : Kluwer Law International, 1996.
815. Velasco de M. D. Las organizaciones internacionales [Text] / Velasco de M. D. – Madrid, 1996.
816. Wallerstein, I. States? Sovereignty? The dilemmas of capitalists in an age of transition [Text] / I. Wallerstein // State and sovereignty in the global economy. – L.; N.Y., 1999.
817. Wallerstein, I. The Geoculture of Development or the Transformation of Our Geoculture? II Asian Perspective», XVII, 2, Fall/Winter 1993.
818. Waschkuhn, A. Was ist Subsidiarität? Ein sozialphilosophisches Ordnungsprinzip: Von Thomas von Aquin bis zur «Civil Society» [Text] / A. Waschkuhn. – Berlin : Westdeutscher Verlag, 1994.

819. Watt and Dashwood's European Union Law.– 4th ed. [Text]. – London: Sweet & Maxwell, 2000.
820. Watts, R. L. Federalism, federal political systems, and federations [Text] / R. L. Watts // Annual Review of Political Science. – 1998. – Vol. 1, Issue 1. – P. 117–137.
821. Watts, R. L. Comparing Federal Systems in the 1990s [Text] / R. L. Watts. – Kingston : Inst. Intergov. Relat. McGill-Queen.s Univ. Press, 1996. – xv, 126 p.
822. Weatherill, S. Cases and Materials on EU Law: 7th ed. [Text] / S. Weatherill. – Oxford : University Press, 2006. – 778 p.
823. Weatheril, S. EC Law: the Essential Guide to the Legal Workings of the European Community [Text] / S. Weatheril & P. Beaumont. – London, 1995.
824. Weidenfeld, W. Europa von A bis Z [Text] / W. Weidenfeld, W. Wessels. – Bonn : Europa Union Verlag GmbH, 2000. – 464 p.
825. Weiler, J. The Community system: the dual character of Supranationalism [Text] / J. Weiler // YBEL, 1981. – № 1. – P. 267–281.
826. Weisenfeld, E. Frankreich und Mitteleuropa – Der Plan für einen europäischen Stabilitäts-Pakt [Text] / E. Weisenfeld // Kolboom I., Weisenfeld E. (Hrsg.). Frankreich in Europa. Ein deutsch-französischer Rundblick. Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft for Auswärtige Politike. – V. Bonn, 1993.
827. Westlake, M. The Commission and the Parliament [Text] / M. Westlake // The European Commission / Ed. By Edwards G. and Spence D. – L. : Cartermill Publihing. 1995.
828. Wiener, A. «European» Citizenship Practice. Building Institutions of a Non-State [Text] / A. Wiener. – Oxford : Westview Press, 1998.
829. Wilson, K. The History of the Idea of Europe [Text] / K. Wilson, J. van der Dussen (eds.). – London/New York, 1995. – 216 p.
830. Wyatt & Dashwood's European Union Law: 5th edition / Edited by Antony Arnall, Alan Dashwood, Michael Dougan, Malcolm Ross, Eleanor Spaventa, Derrick Wyatt, Q.C. – London : Sweet & Maxwell, 2006. – cl+ 1224 p.

831. Yakoviuk, I. V. Imperial Model as a Basis for Development of the European Union at the Present Stage [Text] / I. V. Yakovyuk // WEST-OST-REPORT : International Forum for Science and Research (Berlin). – 2012. – № 4. – P. 86–95.

832. Yakoviuk, I. V. European Union: in search for balance between national and supranational interests [Text] / I. V. Yakovyuk // PolitBook. – 2012. – № 3. – P. 156–170.

833. Yergin, D. The Commanoting Heights. The Battle Between Government and the Marketplace. That is Remaking the Modern World [Text] / D. Yergin, J. Stanislaw. – N.Y., 1988.

834. Zemanek, K. Is the Term «Soft Law» Convenient. – In Liber Amicorum : Professor Ignaz Seidl – Hohenveldern [Text] / Edited by Hafner G., Loible G., Rest A., Sucharia-Behrmann L., Zemanek K. – The Hague 1998. – P. 843–862.

835. Zielonka, J. Europe as Empire: The Nature of the Enlarged European Union [Text] / J. Zielonka. – Oxford University Press, 2006. – 293 p.

836. Zimmerman, J. F. National-State Relations: Cooperative Federalism in the Twentieth Century [Text] / J. F. Zimmerman // The Journal of Federalism. – 2001. – № 31 (2). – P. 15–30.

837. Zizek, S. Class Struggle or Postmodernism? Yes, Please! [Text] / S. Zizek // Contingency, Hegemony, Universality. Contemporary Dialogues on the Left. – London & New York Verso, 2000. – P. 90–135.

838. Zolo, D. Contemporary Uses of the Notion of «Empire» [Text] / D. Zolo // Jura Gentium: Journal of Philosophy of International Law and Global Politics. – 2007. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.juragentium.unifi.it/en/surveys/wlgo/empire.htm>.