

НАЦІОНАЛЬНИЙ ЮРИДИЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ
ІМЕНІ ЯРОСЛАВА МУДРОГО

Кафедра права Європейського Союзу

ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ
(в питаннях і відповідях)

Навчально-довідковий посібник

За загальною редакцією
І. В. Яковюка

Харків
«Право»
2019

УДК 340(4-672ЄС)

П68

*Рекомендовано до опублікування редакційно-видавничою радою
Національного юридичного університету імені Ярослава Мудрого
(протокол № 11 від 11 грудня 2018 р.)*

Рецензенти:

Д. В. Лук'янов, доктор юридичних наук, доцент, член-кореспондент НАПрН України, начальник Управління планування та координації правових досліджень Національної академії правових наук України;

К. В. Смирнова, доктор юридичних наук, професор, професор кафедри порівняльного і європейського права Інституту міжнародних відносин Київського національного університету імені Тараса Шевченка

Колектив авторів:

Т. М. Анакіна – питання 15, 16, 19, 20, 23, 26, 29, 55–60; *С. Р. Асірян* – питання 18; *Я. С. Бенедик* – питання 4, 17, 28, 33; *А. А. Донець* – питання 32, 43, 44; *Т. В. Комарова* – питання 27, 47–54; *І. І. Маринів* – питання 35, 37, 38, 42, 45; *О. О. Петришин* – питання 46; *Б. Ю. Ребриш* – питання 39, 41; *В. М. Стешенко* – питання 22, 25; *О. Я. Трагнюк* – питання 1, 5, 9–11, 14, 24, 34; *Ю. В. Щокін* – питання 21, 30, 31; *І. В. Яковюк* – питання 2, 3, 6, 8, 12, 13, 36, 40

Право Європейського Союзу (в питаннях і відповідях): навч.-довідк. посіб. / [Т. В. Комарова, О. Я. Трагнюк, І. В. Яковюк та ін.] ; за заг. ред. І. В. Яковюка. – Харків : Право, 2019. – 178 с.

ISBN 978-966-458-552-0

У посібнику висвітлено основні питання інституційної будови та права Європейського Союзу.

Видання розраховане на викладачів, аспірантів та студентів, які навчаються в закладах вищої освіти.

УДК 340(4-672ЄС)

ISBN 978-966-937-552-0

© Комарова Т. В., Трагнюк О. Я.,
Яковюк І. В. та ін., 2019
© Видавництво «Право», 2019

1. Історичні передумови європейської інтеграції

Поява і еволюція Європейського Союзу є однією із найбільших значних подій ХХ ст. Європейцям вдалося створити якісно новий тип міжнародного співробітництва, наслідком чого стала докорінна зміна сформованих протягом багатьох століть підвалин суспільного життя в регіоні. Очевидно, що такі масштабні реформи не можуть бути результатом одного лише випадкового збігу обставин чи суб'єктивних бажань окремих людей.

Для розуміння специфіки європейського інтеграційного будівництва необхідно розібратися в передумовах і причини даного явища. Історичні передумови європейської інтеграції можна умовно поділити на такі групи: економічні, політичні, духовно-культурні, ідеологічні.

Економічні передумови утворення Європейського Союзу полягають в процесі інтернаціоналізації господарських зв'язків, в результаті якого відбувається формування міжнародного ринку і його головних складових, транснаціональних корпорацій і банків, міжнародної кооперації та поділу праці, закордонних інвестицій капіталу і валютних операцій; міграції робочої сили та ін. Об'єктивною перешкодою розвитку міжнародного ринку були і частково залишаються кордони, мита, візи та інші бар'єри. Тому головним завданням для держав постає необхідність об'єднання з метою досягнення спільних економічних цілей, спрямованих на послаблення або навіть уникнення таких перешкод. Вихід господарських зв'язків за межі державних кордонів поставив питання про формування ще більшої політичної організації народів Європи. Нею і стали Європейські співтовариства, першим великим починанням яких стало створення саме спільного ринку (за допомогою скасування всіх національних бар'єрів на рух товарів, робочої сили, капіталів та послуг). Інтеграція в економіці поступово поширюється і на інші сфери суспільного життя: політичну, інформаційну, соціальну, культурну і т.д., які з часом також включаються до сфери відання ЄС. Економічні передумови мають вирішальне значення.

Політичні передумови залежно від територіальної сфери дії умовно можна поділити на дві групи: внутрішні і зовнішні. Внутрішні по-

літичні передумови характеризують особливості взаємин європейських країн одна з одною (протягом багатьох століть європейські народи воювали один з одним), зовнішні – визначають положення Європи, перш за все західної її частини, відносно інших (неєвропейських) країн і регіонів планети (що зумовлювало необхідність формувати та вибудовувати стратегії оборони або конкуренції проти них). Обидві групи факторів сприяли усвідомленню необхідності інтегруватися.

В контексті вирішення внутрішніх європейських проблем, спочатку можна згадати мирні договори, пакти про ненапад або про «вічний мир» (які, на жаль, порушувалися). А згодом ідеї європейської або навіть всесвітньої федерації, як способу встановлення «загального миру» (Е. Кант). В ХХ столітті ці ідеї отримують конкретне вираження в проєкті Сполучених Штатів Європи за образом і подобою США. Ця ініціатива, вперше висунута ще в середині ХІХ ст. і популяризована великим французьким письменником і громадським діячем В. Гюго, набула особливо широку популярність в роки Першої світової війни. Ідея Сполучених Штатів Європи (СШЕ), хоча і не реалізувалася в той період, залишається в думках європейських політиків і в наступні десятиліття аж до сьогоднішнього дня.

Після закінчення Другої світової війни з пропозицією заснувати СШЄ виступив У. Черчіль. У своїй промові, яку він виголосив в університеті м Цюріха 19 вересня 1946 р.

Політичне єдність як засіб домогтися миру в Європі – одна з головних ідей «плану Шумана», з якого почалося будівництво Європейського Союзу. У 1955 р автор цієї ініціативи, головний архітектор Європейських співтовариств – Жан Монне – заснував спеціальну організацію – Комітет боротьби за Сполучені Штати Європи. Членами цього комітету, який працював до 1975 року, були багато провідних європейських політиків і державних діячів: канцлери ФРН В. Брандт і Г. Шмідт, президент Франції В. Жискар д'Естен і ін.

Протягом усієї європейської історії не меншу об'єднувачу роль відігравали також зовнішні фактори, а саме об'єднання проти можливого агресора, загального супротивника.

У середні століття і перший період Нового часу таким вважалася Османська імперія. Не випадково один з перших проєктів в рамках «європейської ідеї» – так званий Великий проєкт герцога Сюллі

1639 г. – пропонував створити федерацію європейських держав саме з метою спільної боротьби з цією державою. Ворогом Європи після Жовтневої революції був і СРСР. На сучасному етапі конкурентами Європи стали США, Японія, Китай.

Духовно-культурні передумови європейської інтеграції, або ж спільні культурні традиції, незважаючи на усю різноманітність національних культур Європи, зберігають своє значення і до сьогодні. Серед найважливіших духовно-культурних чинників можна назвати наступні:

1) Християнство (релігійний фактор)¹. Християнське віросповідання в середньовічний період служило в якості обґрунтування домагань римських пап на політичну владу в рамках всієї Європи² (їм протидіяли спроби німецьких монархів, які намагалися об'єднати Європу в рамках Священної римської імперії). Роль релігійної складової європейського інтеграційного на поступово слабшає сьогодні не є визначальною.

2) Загальна правова культура, яка у всіх країнах Європи, в більшій (на континенті) або меншому ступені (в Англії), зазнала впливу римського права і римської правової культури.

3) Європейські за походженням ідеї конституціоналізму, прав людини і поділу влади разом утворюють той фундамент, на якому здійснюється функціонування політичних установ як в рамках окремих держав Європи, так і всього Європейського Союзу.

Інколи в якості об'єднувачого культурного фактору називають мовну спорідненість (домінування на континенті мов, що належать до романо-германської групи).

Для успішного просування інтеграції важливе значення має ідеологія. В якості об'єднувачої концепції у Європі виступає «пан'європеїзм»³ (сукупність концепцій добровільного об'єднання народів Європи в єдину політичну організацію).

¹ Ще в 1306 г. французький юрист П. Дюбуа запропонував створити в Європі «Християнську республіку». Ця ініціатива вважається історично першим проектом в рамках «європейської ідеї».

² Деякі дослідники приписують сам термін «європейці» одному з розділів Римської католицької церкви, Папи Пія II (1458–1464 рр.). Після падіння Візантії (1453) він, назвавши християн європейцями, закликав їх до спільної захисту «*Respublica Christiana*» від настання Оттоманської імперії.

³ Префікс «пан» (грец.) означає об'єднання, злиття.

На відміну від ЄС, який з'явився порівняно недавно за історичними мірками, європейська ідея має дуже давнє походження. Її першим проектом прийнято вважати проект п. Дюбуа, що датується початком XIV ст. Звичайно, за тривалий період свого існування ця ідея еволюціонувала.

У середньовічний період і Новий час (до закінчення I світової війни) ідеї об'єднаної Європи передусім пропонуються політиками, вченими, філософами (план П'єра Дюбуа, «Великий проект» герцога Сюллі, ідеї У. Оккама, Данте Аліг'єрі, У. Пенна, І. Бентама г. Лейбніца, Ж. Ж. Руссо, Ф. Вольтера, В. Гюго, А. Сен-Сімона, І. –К. Блончлі).

У міжвоєнний період (1919–1945) відбувається організаційне об'єднання прихильників концепції пан'європеїзму. Зароджується пан'європейський рух, в який увійшли політичні, громадські діячі, представники культури, філософи з різних країн Європи (1923 р.). Головним ідеологом виступив австрійський політик, граф р.-Н. Куденхофе-Калергі. У пан'європейському маніфесті 1924 р., який став головним програмним документом руху проголошувалася необхідність створення на території Західної Європи «політичного, економічного і військового альянсу» та Сполучених Штатів Європи. Серед учасників руху були – Арістід Бріан У. Черчіль.

У трагічні роки Другої світової війни європейська ідея отримала серйозний імпульс для свого розвитку – спочатку на ґрунті об'єднання проти фашизму, потім – при розробці планів майбутнього устрою Європи. Саме в цей період європейська ідея, яка раніше спиралася, головним чином, на представників еліти (політичної, економічної, культурної), проникає в широкі маси населення. Велику роль у цьому процесі відіграв рух Опору.

Після закінчення Другої світової війни інтеграційний процес в Європі починає набувати конкретних обрисів. Цьому сприяла, з одного боку, популярність європейської ідеї, яка в той момент була досить висока, з іншого – реальні проблеми Європи, які могли дати імпульс для політичного об'єднання.

Європейська ідея на сучасному етапі пов'язана, головним чином, з розвитком, вдосконаленням і діяльністю Європейського Союзу, а заклики до розвитку дедалі тіснішого союзу між народами Європи, що має федеративні риси, залишаються актуальними.

2. Поняття європейської інтеграції. Реалізація ідеї європейської єдності у діяльності Європейських Співтовариств

У другій половині ХХ ст. проблема інтеграції як історичного, суперечливого за змістом і перспективами явища перейшла зі сфери абстрактних теоретичних конструкцій у сферу цілеспрямованої державно-правової практики. 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.

Термін «інтеграція» походить від латинського *integer* і означає: стан пов'язаності окремих диференційованих частин в ціле; процес відновлення цілісності, воз'єднання, взаємного зближення і утворення взаємозв'язків, який призводить до такого стану. Такий підхід до визначення даної категорії дозволяє тлумачити її зміст в широкому діапазоні. При цьому «інтеграція» належить до понять, яким властиво з часом змінювати зміст.

Європейська інтеграція – це політичний процес. 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.

Починаючи з 1950-х рр. відбувається змістовне розмежування поняття «інтеграція» і термінів, які досить часто використовувалися як його синонім. Слід звертає увагу на розмежування змісту термінів «загальний» («*common*») і «єдиний» («*single*»), які характеризують певні напрямки інтеграції і досягнуті в підсумку результати. 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 ЄС зі спільною розрахунковою одиницею «єкю» передбачала збереження національних валют, то в межах валютного союзу створюється єдина валюта; якщо економічний союз передбачає «лише» координацію макроекономічної політики, то повна економічна інтеграція виведе на домінуючі позиції єдину наднаціональну економічну політику.

Важливе значення в пізнанні змісту європейської інтеграції в рамках Європейського Союзу займає виокремлення його особливостей.

1. Інтеграційне об'єднання виокремлюється з решти світу і відособлюється від нього. З одного боку, інтеграція виступає фактором, який сприяє розвитку глобалізації, адже спричиняє посилення взаємозалежності національних економік, створення єдиного ринку в рамках регіону, а з другого, регіональна інтеграція є своєрідним захисним механізмом від негативних наслідків тієї ж глобалізації шляхом запровадження преференціального економічного, торговельного і політичного режиму для держав-членів.

2. Інтеграція здійснюється в рамках певного чітко окресленого регіону, який утворюють території держав-членів.

3. Формування наднаціональної за своїм характером регіональної ідентичності.

4. Соціально-економічна однорідність країн-учасниць об'єднання, дотриманню якої сприяє реалізація Копенгагенських критеріїв.

5. Формування інституційного механізму для керівництва інтеграційним процесом. Особливістю Євросоюзу як інтеграційного об'єднання є наявність як наднаціональних, так і міжурядових інститутів і органів. Створення наднаціональних інститутів розглядається як усвідомлена потреба забезпечити ефективність ЄС, дієвість рішень, прийнятих його інститутами.

6. Практика делегування державами-членами інститутам ЄС права реалізації окремих суверенних прав і широкого спектру повноважень, що логічно випливає із наднаціонального характеру Союзу.

7. Існування наднаціонального за своєю природою права об'єднання, яке стало основою для формування регіональної правової системи.

8. Інтеграція характеризується спрямованістю свого розвитку. Розбудова об'єднаної Європи передбачає не лише поглиблення і розширення інтеграційного процесу, але й можливість прояву регресивних тенденцій, наприклад, реалізація концепції «Європи регіонів», вихід держави зі складу ЄС (наприклад, Brexit – вихід Великобританії зі складу ЄС), різне співвідношення наднаціональної і міждержавної форм співробітництва на різних етапах розвитку.

9. Чітке визначення цілей і відповідно послідовність здійснюваних етапів зближення політико-правових і соціально-економічних систем держав-членів (наприклад, укладення преференціальних торговельних угод → створення зони вільної торгівлі → запровадження митного союзу → заснування спільного ринку → запровадження економічного і валютного союзу → утворення політичного союзу).

10. Забезпечення на відповідних етапах синхронізації процесів економічної і соціальної, економічної і політичної інтеграції держав-членів з метою виходу за межі секторальної інтеграції і створення сталого і потужного геополітичного утворення.

3. Заснування Європейського Союзу та поглиблення інтеграційних процесів у межах ЄС (1992–2007 рр.)

27 лютого 1992 р. держави-члени Європейського Співтовариства уклали Договір про заснування ЄС (Маастрихтський договір), який набув чинності в листопаді 1993 р. Договір про ЄС вніс зміни і доповнення до Паризького і обох Римських договорів, а також оформив створення Європейського Союзу.

Європейський Союз не мав міжнародної правосуб'єктності, а отже діяв опосередковано, через Європейські співтовариства і держави-члени ЄС. Передбачена Маастрихтським договором структура функціонування ЄС отримала найменування системи трьох «опор». Її сутність полягала в наступному: Європейський Союз був створений не як єдина конструкція з єдиною правосуб'єктністю і компетенцією, а як система трьох автономних правопорядків (трьох «опор»). При

цьому такі «опори» охоплюють усі держави-члени ЄС, управляються єдиною системою інститутів, але функціонують за різними правилами (ступінь обмеженням державного суверенітету максимальна в рамках першої «опори» (Європейські співтовариства) і мінімальна у другій (спільна зовнішня політика та політика безпеки) і третій (співробітництво в галузі юстиції та внутрішніх справ) «опорах»).

Підписання Маастрихтського договору започаткувало дуалізм Європейське співтовариство – Європейський Союз, який проіснував до набуття чинності Лісабонським договором. При цьому інститути ЄС більшу частину своїх повноважень здійснювали саме в рамках Європейського співтовариства.

В історії європейської інтеграції Маастрихтський договір позначився тим, що закріпив основні принципи права ЄС і непорушність правового надбання – *aquis communautaire*, а також передбачив створення Економічного і валютного союзу; формування спільної соціальної політики та розширення співробітництва в соціальній сфері, а також в сфері культури і освіти; запровадження громадянства ЄС і надання громадянам держав-членів права обирати і бути обраними до Європарламенту і місцевих органів влади; демократизацію процесу прийняття рішень в ЄС і розширення повноважень Європарламенту, а також визначив строки введення єдиної валютної системи.

Труднощі, які були пов'язані із застосуванням Маастрихтського договору, а також проблеми із територіальним розширенням ЄС зумовили потребу у внесенні змін до установчих договорів ЄС. 2 жовтня 1997 р. було підписано Амстердамський договір, який набув чинності у травні 1999 р.

Амстердамський договір містив наступні важливі положення, спрямовані на поглиблення і розширення співпраці держав-учасників в рамках Європейських співтовариств і Європейського Союзу: закріплення обов'язку держав-членів ЄС дотримуватися принципів демократії, прав людини і верховенства права; підвищення ролі Європарламенту в ухваленні рішень і формуванні законодавства ЄС; розширення переліку питань, з яких рішення в Раді ЄС приймаються кваліфікованою більшістю; передбачено можливість застосування санкцій до держави-члена, яка допускає серйозні неодноразові по-

рушення основоположних засад побудови і функціонування ЄС (Рада ЄС може ухвалити рішення про призупинення деяких прав держави-порушниці); здійснення протягом п'ятирічного періоду заходів, спрямованих на забезпечення вільного пересування громадян держав-членів в рамках ЄС; активізацію соціальної політики ЄС; формування загальної політики безпеки і оборони; розширення міжурядової співпраці в галузі боротьби зі злочинністю; інтеграцію Шенгенських угод в систему права Співтовариств; уточнення принципів субсидіарності та пропорційності.

26 лютого 2001 р. був підписаний Ніццький договір, який набув чинності 1 травня 2003 р. Головною метою Ніццького договору була підготовка ЄС до прийому нових держав-членів з регіону Центральної і Східної Європи. Ніццький договір уточнив процедур застосування санкцій до держав-членів, а також певною мірою реформував інституційний механізм ЄС (змінено чисельний склад і повноваження Європарламенту, внесено зміни в процедуру голосування тощо).

У грудні 2001 р. Європейська рада ухвалила рішення про скликання Конвенту про майбутнє Європи, який мав розробити проект Договору, що встановлює Конституцію для ЄС, а 29 жовтня 2004 р. Договір був підписаний керівниками держав-членів ЄС. Головні нововведення Конституції для Європи зводилися до наступного: ліквідація структури трьох «опор»; кодифікація всіх установчих договорів, а також документів, що доповнюють та / або змінюють їх, у єдиний конституційний договір ЄС; визнання Хартії ЄС про основні права невід'ємною складовою Конституції, а отже і надання їй вищої юридичної сили у праві ЄС; модернізація зовнішньополітичної, правоохоронної та ряду інших сфер компетенції ЄС; більш чітке розмежування предметів ведення і повноважень між ЄС і державами-членами за рахунок визнання різних видів компетенції ЄС (виняткова, спільна і ін.) при збереженні залишкової компетенції за державами-членами; проведення інституційної реформи; наділення парламентів держав-членів додатковими важелями впливу на правотворчий процес ЄС тощо.

Договір, що встановлює Конституцію для Європи, був ратифікований вісімнадцятьма державами-членами. Франція і Нідерланди

провалили ратифікацію Конституції, після чого решта держав-членів зупинили процедуру ратифікації.

4. Реформування Європейського Союзу за Лісабонським договором та його діяльність на сучасному етапі

Зважаючи на те, що Договір про запровадження Конституції для Європи так і не зміг набрати чинності з огляду на негативні результати референдуму у Франції і Нідерландах, а також беручи до уваги особливу важливість документу у контексті його потенційної здатності оптимізувати подальше розгортання європейських інтеграційних процесів, пошук форматів впровадження майбутньої реформи не припинявся, що врешті-решт ознаменувало підписання 13 грудня 2007 р. тексту Лісабонського договору про внесення змін до Договору про Європейський Союз і Договір про заснування Європейського Співтовариства (далі – Лісабонський договір), який набрав чинності 1 грудня 2009 р.

Лісабонський договір відтворив низку фундаментальних положень Конституційного проекту, водночас уособлюючи собою вже традиційний підхід до перегляду базових засад функціонування Союзу. На відміну від Конституції, Договір мав ревізійний характер, тобто обмежувався тільки внесенням змін до Договору про ЄС та Договору про заснування Європейського Співтовариства, перейменованого на Договір про функціонування ЄС. Порівняно з Конституцією, Лісабонський договір не містив положень, присвячених символіці Союзу, примату права Союзу над правом держав-членів¹, законам та рамковим законам – правовим актам інститутів, не передбачалася інкорпорація тексту Хартії ЄС про основоположні права до структури установчих договорів, натомість відповідно до ст. 6 ДЄС Хартія наділялася однаковою з Договорами юридичною силою.

¹ Незважаючи на це, принцип верховенства права ЄС знайшов відображення в долученій до Лісабонського договору Декларації (№ 17) щодо вищої юридичної сили.