



Людмила Грицаєнко,

кандидат юридичних наук,
старший викладач кафедри
державно-правових дисциплін
Національної академії прокуратури
України

УДК 341.17

Європейський Союз як організація sui generis

XX ст. прийнято називати століттям інтеграції. Саме в цей час на міжнародній арені з'являються організаційні об'єднання держав нового типу – інтеграційні утворення. Найбільш успішним проектом в цьому напрямку вважається Європейський Союз, який на сьогодні виступає своєрідним взірцем.

Попри те, що Євросоюз стрімко розвивається як через поглиблення інтеграції, так і завдяки його розширенню, питання його правової природи досі залишається дискусійним. Політики обережно підходять до визначення правового статусу ЄС, а юридичну доктрину переповнено різноманітними теоріями. Союз порівнюють з федеративною державою, федерацією держав-націй, конфедерацією, з міжнародною організацією, з міжнародною організацією *sui generis*, федерацією держав і народів, згадується й термін асоціації держав.

Серед вітчизняних дослідників європейського правопорядку, які приділя-

ють увагу питанням правової природи Європейського Союзу, слід відзначити В. А. Василенка, В. Н. Денисова, М. М. Микієвича, В. І. Муравйова, В. Ф. Опришка, Р. А. Петрова. Звичайно ж, великий внесок у дослідження ЄС як організації інтеграційного спрямування зробили вчені з країн – учасниць Євросоюзу, зокрема С. Гоці, Ж.-П. Жаке, Ж. Ізаак, В. Кернз, В. Константінеско, Ж.-В. Луїз, П. Свобода, Д. Сімон, Ж.-Л. Сорон, А. Татам, Т. Хартлі.

Ми розділяємо погляди тих вітчизняних науковців (М. М. Микієвич, В. І. Муравйов, В. Ф. Опришко), які визначають це інтеграційне утворення як організацію особливого роду, або *sui generis*. А особливість цієї організації вбачаємо, передусім, у тому, що це – утворення інтеграційного характеру, а, по-друге, у притаманних йому елементах наднаціональності.

На жаль, до сьогоднішнього дня дослідники європейської інтеграційної тематики так і не виробили єдиної позиції стосовно того, що є

інтеграцією держав у рамках європейського регіону. Хоча інтеграція сама по собі розглядається як досить позитивне явище. Вважається, що всі учасники цього процесу отримують від нього переваги.

Поняття «інтеграція» походить від лат. *integratio*, що дослівно перекладається як «возз'єднання». У площині міждержавних відносин воно означає добровільне та взаємовигідне об'єднання окремих частин у певну самостійну цілісність. При цьому остання розуміється не просто як арифметична сума частин, що її складають, а щось значно більше та змістовніше.

У 50-х роках ХХ ст. сформувалися два підходи до європейської інтеграції: федералістський та конфедеративний. Прихильники першого намагалися побудувати наднаціональну європейську федерацію. Інший же підхід передбачав часткову інтеграцію зі збереженням суверенітету держав-учасниць. Весь хід європейських інтеграційних процесів був постійною боротьбою цих двох концепцій.

Європейські інтеграційні процеси завжди стикалися зі значними труднощами, і насамперед це пов'язано з тим, що існували та продовжують існувати різноманітні підходи до розбудови інтеграційного об'єднання та його кінцевого результату. Одним із перших підходів до аналізу європейських інтеграційних процесів вважається федералізм. Представники цієї течії розробили теорію створення особливого (федерального) інституційного механізму, який визначав би характер взаємовідносин між самими суб'єктами інтеграційного утворення і розподіл повноважень між ними, з одного боку, та єдиним центром — з іншого. «Федералісти виступали за політичні кроки, які, не ліквідуючи повністю існуючих національних держав, передають значну частину їхніх суверенних прав і компетенції наддержавній структурі» [1, с. 49]. Характеризуючи специфіку такого розподілу повно-

важень, передбачалося, що жодна з влад відповідного рівня не повинна мати будь-яких переваг, а повноваження місцевих, регіональних, національних органів та органів європейського масштабу повинні співіснувати та доповнювати один одного. Ця теза відображає один із чільних принципів функціонування Європейського Союзу - принцип субсидіарності. Інший підхід до інтеграційних процесів розробили прихильники теорії функціоналізму, які стверджували, що міжнародна інтеграція повинна бути максимально деполітизованою. Вони відрізняли міжнародну інтеграцію від традиційної міждержавної системи відносин, під нею вони розуміли перерозподіл певних владних повноважень держав на користь наддержавної структури, яка мала би функціональну ефективність. Цей підхід зазнав критики, оскільки він штучно відокремлював економічні, соціальні завдання від політичних цілей, виступав проти передання наднаціональній владі повноважень, якщо вони мають певне політичне забарвлення чи наслідки. Значний вплив на хід європейської інтеграції мала поява в 70-х роках минулого століття нової течії - неофункціоналізму її прихильники передбачали створення системи впливових центральних інститутів і поступове передання державами-учасницями свого суверенітету на користь Співтовариства в цілому. Інституції такого центру мають або намагаються отримати юрисдикцію над існуючими національними державами. При цьому державам відводилась у такому утворенні досить пасивна роль. Представники цієї теорії передбачають неминучість створення певного наднаціонального утворення.

Останнім часом під поняттям інтеграції в міжнародних відносинах розуміють «процес, завдяки якому окремі держави передають частину своїх суверенних прав на користь єдиної для них інституційної структури з метою

забезпечення врахування та реалізації їхніх спільних інтересів» [2]. Тобто, в результаті інтеграційних процесів формується певна наднаціональна влада. «Наднаціональність ... є суттєвою ознакою інтеграції, об'єктивним та неминучим її наслідком» [3]. Саме пошуки визначення процесу інтеграції, його специфічних рис привели до використання в юридичній доктрині поняття наднаціональності. Однозначного визначення цього поняття в теорії міжнародного права не існує, тим паче, що цей термін набув найбільш широкого поширення лише за реалізації початкового плану європейської інтеграції, а саме: зі створенням Європейського об'єднання вугілля та сталі. Політологи та юристи конкретизували поняття наднаціональності з метою визначення сутності та правової природи європейських співтовариств і Союзу в цілому.

Термін «наднаціональність» дотично до європейських співтовариств вперше прозвучав у декларації Р. Шумана в контексті пропозиції створення наднаціональної влади, в якій відбувається часткове злиття національних суверенітетів. Уперше в офіційних документах цей термін з'явився під час розроблення проекту Договору про Європейське об'єднання вугілля та сталі (ЄОВС). У тексті Договору не містилося визначення поняття «наднаціональність», однак термін використовувався у ст. 9. У подальших договорах, на базі яких створювалися Європейське Економічне Співтовариство та Євратом, цей термін не використовувався.

Існує думка, що наднаціональність як така є «винятково політологічною конструкцією, не маючи свого особливого правового змісту» [4, с. 21]. Під наднаціональністю в політології найчастіше розуміють особливу якість політичної системи Європейського Союзу. Виникнення цього унікального явища пов'язують із участю держав у процесі європейської регіональної інтеграції.

Заснування в 1951 р. Європейського об'єднання вугілля та сталі Романо Проді визначає як перший досвід функціонування регіональної інтеграційної наднаціональної організації, чиї наддержавні інституції мали справжню нормативну правочинність із впливом на національний правопорядок своїх держав-членів. Незабаром було утворено ще два співтовариства: Європейське економічне та Європейське співтовариство з атомної енергії. Характерною рисою цих інтеграційних процесів був економічний фактор, інтеграція в політичній сфері довгий час не приймалася європейським суспільством. Лише наприкінці ХХ ст. ідеї політичної інтеграції було відроджено, і 1993 р. засновано Європейський Союз.

Утворення Європейського Союзу знаменувало собою створення більш тісного союзу народів Європи. Крім того, учасниками Європейського Союзу виступають держави, отже, можна зробити висновок, що він є не лише союзом народів, а й союзом держав. У юридичній науці використовують це положення для обґрунтування його подвійної легітимності.

Становлення наднаціональності в Європейському Союзі пов'язують із певними зовнішніми та внутрішніми чинниками. У своїй монографії «Наднаціональність у політиці Європейського Союзу» Хохлов І. І. до перших відносить: формування нового світопорядку після Другої світової війни, закінчення «холодної війни», демократичні революції у країнах Центральної та Східної Європи; а серед внутрішніх факторів вирізняє еволюцію самої інтеграційної системи, а також уведення субсидіарності як методу та принципу управління [5].

Отже, щоб зрозуміти, в чому полягає особливий характер такої організації інтеграційного характеру, як Європейський Союз, слід з'ясувати, що таке наднаціональність.

Ряд учених розуміють під наднаціональністю якість певних міжнарод-

них організацій. Так, на думку Шибасе-вої Є.А. специфіка волі наднаціональних міжнародних міжурядових організацій полягає в її більшій автономності порівняно з волею інших міжнародних організацій [6, с. 37]. Хоча, на нашу думку, доцільніше говорити про організації з наднаціональними елементами, а не про наднаціональні міжнародні міжурядові організації. Про автономний характер міжнародної організації як критерій наднаціональності говорили і ряд європейських дослідників (І. Кунц, П. Хей).

На думку Бирюкова М. М., поняття наднаціональності характеризує якість міжнародної організації, зумовлену її цілями, функціями та повноваженнями, що передані їй державами-учасниками. А серед основних рис цього явища він вирізняє: певну незалежність цієї організації та/або її органів від держав-учасниць, повноваження організації приймати рішення більшістю голосів, обов'язкова сила цих рішень для держав, автономність влади організації, її орієнтація виключно на досягнення загальновизначених цілей, пряма дія рішень щодо фізичних та юридичних осіб держав-учасниць, відсутність права виходу з наднаціональної організації, а також позбавлення права її розпуску [7, с. 180].

Проблемою наднаціональності переймаються і у вітчизняній науці міжнародного права. Наприклад, В. Василенко серед ознак наднаціональності вирізняє такі: а) володіння органами Співтовариств виключною компетенцією у сферах, які визначені в установчих актах і які раніше стосувалися до суверенних прерогатив держав-членів; б) правоздатність головного представницького органу співтовариств, у якому держави-члени не мають рівної кількості голосів, розширювати їхню компетенцію; в) право органів співтовариств, діючих у рамках своєї компетенції, ухвалювати обов'язкові постанови більшістю голосів; г) право органів співтовариств укла-

дати від імені співтовариств договори з третіми країнами, які є обов'язковими для держав-членів; д) право органів співтовариств зобов'язувати та уповноважувати своїми постановами фізичних, юридичних осіб, органи держав безпосередньо без трансформації цих постанов і міжнародних договорів у національні порядки; е) наділення непередставницьких органів співтовариств повноваженнями ухвалювати обов'язкові для держав-членів постанови [8, с. 171]. Загалом у сучасній вітчизняній науці відсутні ґрунтовні дослідження поняття «наднаціональності», але все ж певні його аспекти досліджуються рядом учених, до яких належать Грицяк І.А., Мікієвич М. М., Муравйов В. І., Фалалеева Л. Г.

У західній доктрині під наднаціональністю розуміють функціональний принцип об'єднання держав, відповідно до якого суверенні права у певних сферах передаються державами певному наднаціональному органу, при цьому основна кількість рішень приймається на мажоритарній основі, а не на основі консенсусу. Першим таким органом у європейських інтеграційних об'єднаннях був Верховний орган Європейського об'єднання вугілля та сталі, члени якого були абсолютно незалежними у виконанні своїх функцій. Він мав значні повноваження: видавав обов'язкові для держав та юридичних осіб розпорядження, мав право накладати штрафи на підприємства вугільної та сталеварної промисловості, вирішував питання надання допомоги окремим країнам або юридичним особам.

Слід підкреслити, що в багатьох закордонних авторів термін наднаціональність означає явну орієнтацію інтеграції на федерацію. Хоча з цим твердженням можна і не погодитися: адже для того, щоб існувала організація наднаціонального (або наддержавного) характеру, необхідне реальне існування держав з усіма їхніми атрибутами. Інакше втрачається зміст наддержавно-

сті. В утворенні ж федеративного характеру суб'єкти федерації, за загально визнаною теорією, не наділені суверенітетом, державністю.

Підсумувавши, можна зробити висновок, що частіше за все ЄС характеризують як інтеграційне утворення наднаціонального характеру, який проявляється в діяльності інститутів ЄС та механізмі прийнятті рішень. Наднаціональність політичної системи ЄС полягає у відмові держав-учасниць у певних сферах від частини своїх суверенних прав на користь інститутів цього інтеграційного утворення. Відповідно, наднаціональна влада є ієрархічно вищою порівняно з державною владою, вона є незалежною від держав-учасниць організації, її волевиявлення має примат і пряму дію на території держав-учасниць. Інституційними носіями наднаціональності в Європейському Союзі виступають Комісія, Європейський парламент і Суд ЄС.

Виникнення на міжнародній арені наднаціональних об'єднань тісно пов'язане з проблемою обмеження державного суверенітету держав, що беруть участь в ньому. З метою вирішення глобальних і трансконтинентальних проблем держави передають здійснення частини своїх повноважень на рівень наднаціональних структур. Річ у тім, що країни-учасниці, через неможливість ефективно забезпечити свої інтереси в рамках традиційного суверенітету, частково делегують свої суверенні права наднаціональній владі, оперуючи при цьому новими рамками суверенітету.

В юридичній доктрині можна знайти різне оцінювання передання державами частини своїх суверенних прав наднаціональному утворенню. Часто, характеризуючи наднаціональні об'єднання, говорять про втрату, обмеження суверенітету чи делегування державного суверенітету певній наднаціональній владі, яка ієрархічно виступає вищою за державну владу. Але більшість сходиться на тому, що з виникненням наднаціональної організації мова йде

не про втрату державами-членами свого суверенітету, а лише про передавання ними певних своїх повноважень спільно створеному об'єднанню, тобто наднаціональності полягає, насамперед, у переході від органів держав частини їхніх суверенних прав до наднаціональних інститутів.

Загалом наднаціональність сприймають як позитивне явище. Адже свої суверенні права держави передають добровільно в їхніх же власних інтересах, тому доцільніше говорити про добровільне самообмеження суверенітету, а не про відмову від нього, а тим паче його втрату.

Проаналізувавши різні підходи, можна вирізнити основні наднаціональні ознаки Європейського Союзу: певні питання повністю або частково вилучають зі сфери відання держав-учасниць на користь наднаціональних органів, право наднаціонального утворення автоматично застосовується до суб'єктів національного права його членів (його пряма дія та примат), це право створюється автономною, незалежною інституційною системою, яка узгоджує інтереси держав-учасниць із загальноєвропейськими інтересами інтеграційного об'єднання.

На основі викладених вище теорій розуміння терміна «наднаціональність» і основних наднаціональних характеристик Європейського Союзу, можна дати визначення цього поняття. Вдалим, на нашу думку, є визначення Бирюкова М. М. Під наднаціональністю він розуміє «сукупність структурних, функціональних і процедурних особливостей міжнародної організації, які визначають пріоритетний характер її компетенції в конкретних сферах стосовно до існуючої компетенції держав-учасниць» [7, с. 182]. Так, наднаціональні елементи проявляються в організації та функціонуванні інститутів Європейського Союзу, в його компетенції та в механізмі прийняття рішень та їх виконанні.

Європейський Союз виступає організацією з динамічними темпами

Європейський Союз як організація *sui generis*

розвитку, яка охоплює на сьогодні різні сфери інтеграції - від економічних до політичних, останнім часом приділяючи особливу увагу сфері юстиції та правопорядку. Тому поширеними є погляди про те, що він поступово крокує у федеративному напрямі. Проте, з огляду на сучасний стан справ, автор статті дотримується тих поглядів, що Європейський Союз за своєю природою є унікальним утворенням, що формує новий правопоря-

док, відмінний від міжнародного правопорядку та внутрішнього правопорядку держав. Він виступає організацією з елементами наднаціональності, створеною в результаті інтеграційних процесів регіонального характеру, способом укладання міжнародного договору, на користь якої держави-учасниці добровільно передали частину своїх суверенних прав, реалізація яких покладається на її інституційний механізм.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ

1. Коноваленко І. Проблема співвідношення наднаціональності та суверенітету в основних концепціях західноєвропейської інтеграції / І. Коноваленко // Наукові записки.- Т. 12: Політологія / Національний університет «Києво-Могилянська академія».- К.: КМ «Academia», 1999.- С. 48-55.
2. Лепешков Ю. Межгосударственная интеграция в рамках Европейского Союза: некоторые вопросы теории [Электронный ресурс] / Ю. Лепешков // Белорусский журнал международного права и международных отношений.- 2001.- № 1.- Режим доступа к статье : http://evolutio.info/index.php?option=com_content&task=view&id=404&Itemid=52
3. Угрин Л. Інтеграційні процеси: міжнародний аспект / Л. Угрин // Вісник Львівського університету. Серія: Філософські науки.- 2002.- Вип. 4.- 352 с.
4. Михайлова С. Ю. Конфедерация как международно-правовое объединение государств: вопросы теории и практики: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук : спец. 12.00.10 «Международное право. Европейское право» / С. Ю. Михайлова.- Казань, 2006.- 24 с.
5. Хохлов И. И. Наднациональность в политике Европейского Союза / И. И. Хохлов.- М.: Международные отношения, 2007.- 160 с.
6. Шибаева Е.А. Право международных организаций: вопросы теории / Е. А. Шибаева.- М.: Международные отношения, 1986.- 160 с.
7. Бирюков М. М. Современное развитие Европейского Союза: международно-правовой поход: дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.10 / М. М. Бирюков.- М., 2004.- 334 с.
8. Василенко В. А. Основы теории международного права / В. А. Василенко.- К.: Вища школа, 1988.- 288 с.

Грицаєнко Л. Л. Європейський Союз як організація *sui generis*

У статті розкриваються основні характеристики Європейського Союзу як організації особливого роду (*sui generis*). Особлива увага приділяється поняттю наднаціональності.

Ключові слова: Європейський Союз, правова природа, інтеграція, наднаціональність.

Грицаенко Л. Л. Европейский Союз как организация *sui generis*

В статье раскрываются основные характеристики Европейского Союза как организации особого рода (*sui generis*). Особое внимание уделено понятию наднациональности.

Ключевые слова: Европейский Союз, правовая природа, интеграция, наднациональность.

Gritsaenko L. European Union as an organization *sui generis*

This chapter opens the main descriptions of European Union as the special organization (*sui generis*). There was given particular attention to the supranational conception.

Key words: European Union, legal nature, integration, supranational conception.