

**МІНІСТЕРСТВО ВНУТРІШНІХ СПРАВ УКРАЇНИ**

**ДНІПРОПЕТРОВСЬКИЙ ДЕРЖАВНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ВНУТРІШНІХ СПРАВ**

**ФАКУЛЬТЕТ ПІДГОТОВКИ ФАХІВЦІВ ДЛЯ ПІДРОЗДІЛІВ  
ПРЕВЕНТИВНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ**

Кафедра теорії та історії держави і права

**КОНСПЕКТ ЛЕКЦІЙ**

**з дисципліни «ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ»**

Для магістрів 1 курсу  
факультету підготовки фахівців  
для органів досудового  
розслідування

**Дніпро – 2016**

Конспект лекцій підготували: **Перепьолкін С.М.**, старший викладач кафедри теорії та історії держави і права, к.ю.н., доцент; **Самотуга А.В.**, доцент кафедри загальноправових дисциплін, к.ю.н., доцент; **Філянїна Л.А.**, старший викладач кафедри теорії та історії держави і права, к.ю.н., доцент

#### **РЕЦЕНЗЕНТИ:**

**Білозьоров Є.В.** – професор кафедри теорії держави і права Національної академії внутрішніх справ, кандидат юридичних наук, доцент;

**Легка О.В.** – доцент кафедри міжнародного права, історії права та політико-правових учень Дніпропетровського національного університету ім. О. Гончара, кандидат юридичних наук, доцент

Конспект лекцій обговорений та схвалений на засіданні кафедри теорії та історії держави і права факультету підготовки фахівців для підрозділів превентивної діяльності “29” серпня 2016 р., протокол № 23

**ТЕМА № 1. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ ЯК СУБЕКТ ПРАВА: ЧЛЕНСТВО,  
КОМПЕТЕНЦІЯ ТА СФЕРИ ДІЯЛЬНОСТІ  
(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

I. Європейський Союз – нова організація політичної влади в Європі .....	25
II. Компетенція Європейського Союзу: поняття та класифікація видів ...	29
III. Політики Європейського Союзу .....	40

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Бочарова Н.В. Право Європейського Союзу. Частина 1 : навч. посібник / Н.В. Бочарова. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 232 с.
2. Десмонд Дайнен. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції : пер. з англ. М. Марченко / Десмонд Дайнен. – К. : “К.І.С.”, 2006. – 696 с.
3. Ентін М.Л., Баймуратов М.О., Делінський О.А. Правовые основы внешней политики и политики в сфере обороны и безопасности ЕС: Навч. посібник / Програма Тасіс Європейського Союзу в Україні ; Проект "Правничі студії в Україні: Київ та окремі регіони". – К. : ІМВ КНУ ім. Тараса Шевченка, 2004. – 218 с.
4. Європейський Союз. Консолідовані Договори / Під ред. В.І. Муравйова. - К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
5. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: заснування та етапи становлення: Навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
6. Мартинов А. Ю. Спільна зовнішня та оборонна політика Європейського Союзу. (90-ті р.р. XX ст.- 10-ті р.р. XXI ст.). Погляд з України: монографія / Інститут історії України НАН України. – К. : Інститут історії України НАН України, 2009. – 262 с.
7. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К. : Київський університет, 2007. – 303с.
8. Ніццький Договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права / За наук. ред. С. Шевчука. - К: Логос, 2001. - 196 с.
9. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.Ф. Право Європейського Союзу. Загальна частина. — К.: КНЕУ, 2002. – 460 с.
10. Основи права Європейського Союзу: Нормативні матеріали / За заг. ред. М.В. Буроменського. — Харків: Яшма, 2005. - 236 с.
11. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
12. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособие / В. Г. Шемятенков. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 400 с.

## МЕТА ЛЕКЦІЇ:

– ознайомитись з юридичною природою Європейського Союзу як учасника міжнародних публічних відносин та суб'єкта права; охарактеризувати процедуру приєднання нових держав-членів та визначити країн-кандидатів на вступ до ЄС; з'ясувати систему офіційних символів ЄС та його бюджетну систему; дослідити поняття і класифікацію цілей та принципів діяльності ЄС; розглянути особливості поділу компетенції між ЄС та його державами-членами.

## ВСТУП

Вихід інтеграційних процесів за межі економічної сфери виводить ЄС на шлях побудови політичної Європи, що має визначити її місце у сучасному світі. При цьому відчутного прогресу було досягнуто подекуди без абсолютизації усталених концепцій та визначення кінцевої мети і географічних меж інтеграції. За таких умов виникає нагальна потреба критичного, у теоретичному і політичному сенсі, аналізу суперечностей в оцінках представниками різних наукових галузей та правничих шкіл базових елементів і характеру залучення нових держав до європейської інтеграції. Зокрема, на додаткову увагу з боку дослідників заслуговують питання правосуб'єктності ЄС, цілі та принципи його діяльності, характер та різні категорії компетенції ЄС.

## I. ЄВРОПЕЙСЬКИЙ СОЮЗ – НОВА ОРГАНІЗАЦІЯ ПОЛІТИЧНОЇ ВЛАДИ В ЄВРОПІ

*Європейський Союз – це сім'я демократичних Європейських країн, які об'єдналися заради миру та процвітання.*

У доктрині існує три концепції правової природи права європейських інтеграційних об'єднань, які й досі залишаються найбільш впливовими. До них належить концепція ЄС:

- як федерації;
- міжнародної регіональної організації; та
- об'єднання особливого характеру (*sui generis*) з автономним правопорядком.

Донині юридична природа ЄС викликає суперечки і не має однозначного визначення. *Загальновизнаним є положення, що ЄС – це міжнародне формування, що поєднує ознаки міжнародної організації (міждержавність) і держави (наддержавність), однак формально він не є ні тим, ні іншим.*

Євросоюз радикально відрізняється від будь-яких інших міжнародних організацій цілою низкою характерних рис та особливостей, а саме:

- 1) володіє власною системою владних інститутів, які самостійно здійснюють повноваження, що входять до його сфери відання, і має право ухвалювати обов'язкові правові акти;
- 2) має власну автономну правову систему: джерелами права ЄС виступають як установчі акти, так й акти, безпосередньо прийняті

інститутами ЄС;

- 3) має власний автономний бюджет, який формується не за рахунок внесків держав-членів, а за рахунок власних коштів. До бюджету ЄС надходять всі податки і збори від імпорту сільськогосподарської продукції, переводиться частина коштів, що надходять від податку на додану вартість, а також відрахування від внутрішнього валового продукту країн-членів, які становлять не більше 1,2 % ВВП;
- 4) має власну валютну систему, в рамках якої в обігу використовується єдина грошова одиниця – євро;
- 5) має власне громадянство, відповідно якого громадянином ЄС є особа, яка має громадянство держави члена. Громадянство Союзу доповнює національне громадянство, проте не замінює його.

Отже, Євросоюз – це не держава, що має замінити існуючі держави, і він також значно більший за будь-яку міжнародну організацію. Країни, що входять до його складу, заснували спільні інституції, яким було делеговано частину їхніх суверенних повноважень, завдяки чому стало можливо демократично приймати рішення з конкретних питань, які становлять спільний інтерес, на європейському рівні. Європейський Союз створив спільну валюту, динамічний спільний ринок, в якому люди, послуги, товари і капітал пересуваються вільно. Він намагається зробити так, щоб внаслідок соціального прогресу та справедливої конкуренції якомога більше людей могли скористатися перевагою спільного ринку.

Європейський Союз заснований на власних цінностях, а саме на: повазі до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і поваги до прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин, плюралізмі, недискримінації, толерантності (терпимості), справедливості, солідарності і рівності між жінками і чоловіками (гендерна рівність).

Для дотримання зазначених цінностей ЄС висунув перед собою низку цілей:

- надати своїм громадянам простір свободи, безпеки та правосуддя без внутрішніх кордонів, на якому забезпечено вільний рух осіб разом з належними заходами, пов'язаними із контролем на зовнішніх кордонах, притулком, імміграцією та попередженням і боротьбою зі злочинністю;
- заснувати внутрішній ринок; функціонувати заради сталого розвитку Європи;
- вести боротьбу проти соціального вилучення та дискримінації, підтримувати соціальну справедливість та захист, рівність жінок і чоловіків, зв'язок між поколіннями, захист прав дитини;
- підтримувати економічну, соціальну та територіальну єдність держав-членів та солідарність між ними;
- поважати своє багате культурне і мовне розмаїття й забезпечувати захист та подальше збагачення культурної спадщини Європи;
- заснувати економічний та валютний союз;
- у своїх відносинах зі світом Союз підтримує та поширює свої цінності й

інтереси, сприяє захисту своїх громадян; підтримує мир, безпеку та сталий розвиток планети, солідарність і взаємну повагу народів, вільну, справедливу торгівлю, викорінення бідності та захист прав людини, зокрема прав дитини, а також суворе дотримання й розвиток міжнародного права, зокрема дотримання принципів Статуту ООН;

- досягати свої цілі належними засобами відповідно до повноважень, наданих йому установчими договорами.

Відповідно до поставлених цілей формулюються і **конкретні завдання**, які вирішуються ЄС у ході його функціонування. Наприклад, побудова загального та єдиного внутрішнього ринку, досягнення економічної і соціальної згуртованості, забезпечення гармонізації національних законодавств країн-членів тощо.

### ***Склад, територія, населення, офіційні мови та символи ЄС.***

На сьогодні ЄС налічує 28 держав, які увійшли до нього в такому порядку:

1) 1951 р. – Бельгія, Італія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина, Франція; 2) 1973 р. – Велика Британія, Данія, Ірландія; 3) 1981 р. – Греція; 4) 1986 р. – Іспанія, Португалія; 5) 1995 р. – Австрія, Фінляндія, Швеція; 6) 2004 р. – Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія; 7) 2007 р. – Болгарія, Румунія; 8) 2013 р. – Хорватія.

Станом на 2014 р. статус країни-кандидата на вступ до ЄС мають: Македонія (заява з 2004 р.); Сербія (заява з 2009 р.); Туреччина (заява з 1987 р.) та Чорногорія (заява з 2008 р.). Албанія подала заявку у квітні 2009 р., але Єврокомісія ще не винесла рішення щодо неї. Ісландія подала заяву у 2009 р., але у травні 2013 р. уряд країни прийняв рішення про заморожування переговорів про вступ до ЄС.

Три держави Західної Європи, які офіційно не входять в ЄС, частково беруть участь у союзній економіці і реалізують окремі нормативні акти ЄС. Так, Ліхтенштейн та Норвегія входять у спільний ринок через Європейський економічний простір, Швейцарія має схожі відносини, уклавши двосторонні договори з ЄС. Карликові держави Європи – Андорра, Ватикан, Монако і Сан-Марино – використовують євро і підтримують стосунки з ЄС через різні договори про співпрацю.

Державою-кандидатом у члени ЄС визнано Туреччину, але з деякими застереженнями, що в основному стосуються встановлення надійних гарантій демократичного ладу і прав людини.

Такі європейські країни, як Ісландія, Норвегія та Ліхтенштейн, не будучи членами ЄС, здійснили рецепцію ряду компонентів правової системи ЄС та визнали їх юридичне верховенство на своїй території.

### ***Критерії та процедура вступу до ЄС та виходу з нього.***

Критерії вступу країн до Європейського Союзу були встановлені в 1993 р. на засіданні Європейської ради в Копенгагені і підтверджені в 1995 р. на засіданні Європейської Ради в Мадриді.

Таким чином, щоб стати членом ЄС, **держава повинна відповідати**

**трьом умовам:**

- *політичний критерій*: інституційна стабільність як гарант демократичного і правового державного устрою, захисту прав людини, а також поваги і захисту прав меншин;

- *економічний критерій*: існування життєздатної ринкової економіки та здатність протистояти тиску конкуренції та ринкових сил в рамках Союзу;

- *прийняття правил (Acquis) Співтовариства*: здатність взяти на себе зобов'язання, що виникають в результаті членства в Союзі, і демонструвати прихильність цілям політичного, економічного і валютного союзу (прийняття «acquis communautaire», чи правових актів Співтовариства).

Будь-яка європейська країна, яка поважає вищенаведені цінності і зобов'язується втілювати їх у життя, може звернутися до Європейської Ради із заявою про прийняття її в члени Союзу, про що сповіщаються Європейський парламент та національні парламенти. Рада після консультації з Комісією та отримання згоди від Європарламенту, який ухвалює постанову кваліфікованою більшістю голосів від свого складу, одногосно приймає відповідне рішення.

Далі між країною-заявником та ЄС поетапно укладаються відповідні угоди: про партнерство та співробітництво, про асоціацію, про членство. Остання підлягає ратифікації усіма державами-членами відповідно до конституційних вимог кожної з них. Терміни вступу країн-заявників не встановлені і застосовується окремо до кожної з них.

Будь-яка держава-член згідно зі своїми конституційними вимогами може вийти із Союзу, повідомляючи про такий намір Європейську раду. Допоки не було жодного випадку виходу з Союзу держав, що приєдналися до нього. Єдиний випадок сецесії (відокремлення) пов'язаний з домініоном Данії Гренландією. Гренландія зробила заяву про відмову приймати участь в діяльності ЄЕС у зв'язку розбіжностями щодо риболовної політики. Офіційно це було оформлено спеціальним Протоклом до Договору ЄЕС, який набув чинності у 1985 р.

Детальні умови і процедуру виходу зі складу ЄС було передбачено Лісабонським договором.

Держава-член, яка вийшла із Союзу, вправі звернутися із заявою про поновлення в членстві, що здійснюється за вищенаведеною процедурою.

*Площа* – загалом 3 892 685 кв. км<sup>1</sup>, що включає територію всіх держав-членів. Незважаючи на свою назву, Європейський Союз географічно охоплює територію не тільки Європи. Оскільки деякі держави-члени донині мають територіальні володіння в інших регіонах світу, то на них також поширюється дія установчого договору ЄС та заснованих на ньому правових актів.

На сьогодні до неєвропейських частин території ЄС належать: в Африці – Азорські острови та Мадейра (Португалія), Канарські острови (Іспанія), Реюньйон (Франція); в Америці – Гвіана, Гваделупа та Мартініка (Франція).

Крім того, ч. 4 Договору про функціонування ЄС передбачено особливий порядок відносин Союзу з неєвропейськими країнами і територіями, які

<sup>1</sup> Для порівняння: територія США – 9 518 900 кв.км., Китаю – 9 522 057 кв.км., Росії – 17 075 400 кв.км.

підтримують особливі відносини з Данією, Францією, Нідерландами й Сполученим Королівством. Також у цій частині договору містяться спеціальні положення щодо відносин ЄС із Гренландією.

*Населення ЄС* – 494 млн.<sup>2</sup>, щільність 116 4 чол./км. Найбільш населеними країнами ЄС є: Німеччина (понад 80 млн), Велика Британія (понад 70 млн), Франція та Італія (понад 60 млн.).

*Офіційні мови Європейського Союзу.* У 1958 р. в першому регламенті, виданому Європейським економічним співтовариством, як офіційні мови були визнані державні мови всіх країн-членів. У подальшому у зв'язку з розширенням складу Союзу кількість маючих мов зростала і на теперішній час становить 24: англійська, болгарська, голандська, грецька, данська, естонська, іспанська, ірландська, італійська, латиська, литовська, мальтійська, німецька, польська, португальська, румунська, словацька, словенська, угорська, фінська, французька, хорватська, чеська, шведська. На робочому рівні, як правило, використовується англійська, французька та німецька мови.

Зважаючи на те що Україна не є членом ЄС, офіційних перекладів нормативних актів Союзу українською мовою не існує. Є лише деякі авторські переклади основних документів, які подані в навчальній літературі.

*Офіційні символи Європейського Союзу.* Прапор – дванадцять жовтих зірок у колі на синьому фоні, девіз – «Єдність у багатоманітності», гімн – «Ода радості» композитора Л. Бетховена на слова Ф. Шиллера і свято – День Європи (9 травня).

*Офіційні видання Європейського Союзу.* Головним друкованим органом ЄС є «офіційний журнал Європейського Союзу» (*англ.* «Official Journal of the European Union», *франц.* «Journal officiel de l'Union Européenne»).

## ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Таким чином, Європейський Союз являє собою політичне та економічне об'єднання демократичних держав, що поважають принципи і цінності, викладені в установчих правових актах Союзу.

## II. КОМПЕТЕНЦІЯ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОНЯТТЯ ТА КЛАСИФІКАЦІЯ ВИДІВ

**Компетенція ЄС** — це сукупність прав і повноважень, необхідних для діяльності Союзу. Вони стосуються питань, що перебувають у віданні ЄС (предметна компетенція), та здатності Союзу впливати на вирішення питань предметної компетенції (регулююча компетенція). Різновидом регулюючої компетенції є юрисдикційна компетенція.

*Компетенція Євросоюзу* базується на праві ЄС і, як у більшості міжнародних міжурядових організацій, має функціональний характер, оскільки спрямована на реалізацію функцій об'єднання. Однак, на відміну від

<sup>2</sup> Для порівняння: населення США – 313 млн., Росії – 143 млн.



міжнародних організацій, Союз не має загальної або притаманної йому компетенції. Правові акти ЄС повинні мати власну правову основу, визначену установчими договорами.

Установчі договори про ЄС окреслюють межі компетенції Союзу (принцип наділення повноваженнями) та засоби її реалізації (принципи субсидіарності і пропорційності) (ст. 5.1 ДЄС).

*Принцип наділення повноваженнями* означає, що ЄС має діяти тільки в межах своєї компетенції, наданої йому державами-членами для досягнення цілей, встановлених договорами ст. 5.2 ДЄС). Межі повноважень ЄС мають поважатися як органами Союзу, так і державами-членами. Як підкреслив Суд ЄС, принцип наділення повноважень має поважатися як у зовнішній, так і у внутрішній політиці Співтовариства.

Принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу у Договорах, належить державам-членам (статті 4.1 та 5.2 ДЄС). На відміну від участі держав у міжнародних організаціях, членство у Союзі веде до обмеження суверенних прав держав-членів, частину яких вони передають ЄС.

З іншого боку, принцип наділення повноваженнями обмежує свободу дій ЄС. Це проявляється в тому, що презумпція повноважень виходить від держав-членів. Євросоюз не може самостійно змінювати свою компетенцію — на це уповноважені тільки держави-члени.

*Принцип субсидіарності* визначає правові рамки для реалізації компетенції Союзу. Суть принципу субсидіарності полягає в тому, що у сферах, які не належать до його виключної компетенції, Союз діє лише тоді і настільки, наскільки цілі передбачених дій не можуть бути повною мірою досягнуті державами-членами на центральному, регіональному або місцевому рівнях, проте, зважаючи на масштаби і наслідки передбачених дій, можуть бути краще досягнуті на рівні Союзу (ст. 5.3 ДЄС). З цього визначення випливає, що субсидіарність обмежена випадками, коли компетенція Союзу доповнює компетенцію держав-членів. *Тобто субсидіарність означає доповнення.*

Зміст принципу субсидіарності розкриває «Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності» (Протокол 2007 р.). Протокол передбачає покладання на Комісію зобов'язання проводити широкі консультації для врахування місцевих і регіональних проблем перед внесенням будь-яких законопроектів; включення до законопроектів пояснення їх відповідності принципам субсидіарності і пропорційності та надання супровідних документів, які містять обґрунтування фінансових і юридичних наслідків ухвалення акта Союзу, а також підтвердження необхідності його ухвалення на рівні ЄС; наділення національних парламентів держав-членів правом контролювати законопроекти ЄС на їх відповідність принципу субсидіарності і направляти відповідальним за підготовку законопроекту своїх мотивованих висновків для врахування; надання державам-членам і національним парламентам права на звернення з позовом до Суду ЄС стосовно порушення принципу субсидіарності.

*Принцип пропорційності* також визначає засоби реалізації компетенції Союзу. Він доповнює принцип субсидіарності. Згідно з принципом пропорційності зміст і форма дій Союзу не повинні виходити за межі того, що є необхідним для досягнення цілей Договору (ст. 5.4 ДЄС). Йдеться про таке співвідношення цілей та засобів, у рамках якого обрані заходи мають відповідати або бути пропорційними закріпленим у договорах цілям.

Для забезпечення контролю за такою відповідністю Протокол про застосування принципів субсидіарності і пропорційності містить однакові вимоги, коли йдеться про включення до законопроекту пояснень про його відповідність обом принципам і висновків про фінансові та юридичні наслідки його ухвалення на рівні Союзу. Інші способи контролю за дотриманням принципу пропорційності більш обмежені, ніж у випадках застосування принципу субсидіарності. Національні парламенти мають право тільки ознайомитись із законопроектом. Вони не можуть контролювати відповідність законопроекту принципу пропорційності шляхом направлення своїх висновків його розробникам, або звертаючись з позовом про порушення принципу до Суду ЄС. Такий позов можуть подавати тільки держави-члени.

*Конкретизація принципів стосовно компетенції ЄС здійснюється у розділах і окремих статтях установчих договорів.* Кожна із статей визначає свою частину наданих повноважень і механізм їх реалізації. На практиці це проявляється у закріпленні в положеннях установчих договорів різних категорій компетенції, правових інструментів її реалізації і процедур їх ухвалення.

**Класифікація видів компетенції ЄС проводиться на різних підставах.**

За предметом регулювання компетенція ЄС буває внутрішньою і зовнішньою; за ступенем визначеності – явно виражена і дорозуміла; за обсягом повноважень – виключна, спільна з державами-членами, доповнююча, спеціальна (координуюча).

Сукупність питань, які знаходяться у віданні Союзу, за предметною сферою можна розділити на внутрішні і зовнішні. Відповідним чином поділяється і компетенція ЄС.

Внутрішня компетенція надана Союзу для регулювання відносин на своїй території. Зовнішня компетенція необхідна для регулювання відносин з іншими суб'єктами міжнародного права.

Правові передумови для поділу компетенції Союзу на внутрішню і зовнішню закладені в установчих договорах. Більшість сфер внутрішніх повноважень підпорядковуються положенням Частини III «Внутрішня політика і діяльність Союзу» статей 26–197 ДФЄС. Це, зокрема, внутрішній ринок, простір свободи, безпеки і правосуддя, транспорт тощо. Про сфери зовнішніх повноважень йдеться в Розділі V «Загальні положення про зовнішню діяльність Союзу і спеціальні положення про спільну зовнішню політику і політику безпеки» (статті 21–46 ДЄС) і в частині V «Зовнішня діяльність Союзу» (статті 205–222 ДФЄС). До них віднесені спільна зовнішня політика та безпекова політика (СЗППБ), Європейська політика безпеки та оборони (ЄПБО), спільна

торговельна політика (СТП), співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога, міжнародні угоди тощо.

Такий поділ є умовним. Окремі сфери внутрішньої політики передбачають зовнішню діяльність Союзу (освіта, професійна підготовка, молодь і спорт, культура, охорона здоров'я, захист споживачів, транс'європейські мережі, навколишнє середовище), а певні сфери повноважень установчі договори не відносять ані до внутрішньої, ані до зовнішньої діяльності (недискримінація і громадянство Союзу, асоціація з заморськими країнами і територіями, інституційне право ЄС).

*Основними правовими інструментами реалізації внутрішньої компетенції є постанови, ухвалення яких передбачено у ст. 288 ДФЄС. До них належать регламенти, директиви, рішення.*

*Зовнішня компетенція реалізується шляхом укладання міжнародних угод (ст. 216 ДФЄС).*

*Внутрішня і зовнішня компетенція Союзу може бути явно вираженою і дорозумілою. У свою чергу явно виражена і дорозуміла компетенція буває виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою і спеціальною.*

*Явно вираженою внутрішньою компетенцією ЄС наділений у таких сферах, як внутрішній ринок (статті 26–66 ДФЄС), простір свободи безпеки і правосуддя (статті 67–89), транспорт (статті 90–100), спільні правила конкуренції, оподаткування і зближення законодавства (статті 101–118), зайнятість (статті 145–150), соціальна політика (статті 151–161) тощо. Окрім статей ДФЄС, внутрішня компетенція базується й на інших актах ЄС.*

*Явно виражена зовнішня компетенція визначена у таких сферах, як СЗППБ (статті 21–46), СТП (статті 206–207), співробітництво з третіми країнами і гуманітарна допомога (статті 208–214), обмежувальні заходи (ст. 215), міжнародні договори (статті 216–219) тощо.*

Проте хибною є думка про те, що якщо в установчих договорах згадана якась сфера явно вираженої компетенції ЄС, то жодних питань стосовно меж такої компетенції не повинно виникати. Такий спрощений підхід недостатньо враховує рамковий характер установчих договорів, тобто того, що закріплені в цьому документі цілі, заходи та процедури повинні співвідноситися з передбаченими цими самими договорами умовами та правовими інструментами щодо реалізації відповідних повноважень, а також цінностями, цілями та принципами права ЄС. Тому простий перелік сфер компетенції може бути оманливим. Зате дуже важливою є роль Суду ЄС стосовно тлумачення положень права Союзу. Незважаючи на існування положень установчого договору, які чітко закріплюють повноваження ЄС щодо конкретних сфер внутрішньої та зовнішньої компетенції ЄС, встановити обсяг цих повноважень можливо тільки з урахуванням відповідних рішень Суду ЄС. Наприклад, у сфері СТП Суд ЄС при визначенні питань компетенції брав до уваги відповідні положення установчого договору, нормотворчу практику, баланс між інститутами ЄС тощо.

Лісабонські договори про ЄС належать до небагатьох міжнародно-

правових документів, в яких знайшла своє віддзеркалення **дорозуміла компетенція**, тобто така, яка не є явно вираженою, але наявність якої припускається для виконання цілей установчих договорів.

Дорозуміла компетенція закріплена у ст. 352 ДФЄС, а також визначається в результаті практики Суду ЄС. В ній наголошується: «Якщо в межах напрямів політики, визначених у договорах, виникає потреба у діях з боку Союзу з метою досягнення однієї з цілей, передбачених договорами, і якщо останні не надали для цього необхідних повноважень, Рада, на підставі одноголосно прийнятого рішення, за пропозицією від Комісії та після схвалення Європейським парламентом ухвалює необхідні пропозиції...». Стаття 352 надає широкі повноваження Європарламенту, оскільки для прийняття відповідних постанов Радою необхідно отримати його схвалення.

Повноваження, надані на основі цієї статті, використовувались у сфері охорони навколишнього середовища, для підписання міжнародних угод про торгівлю і співробітництво, створення таких міжнародних організацій, як Європейський банк реконструкції та розвитку тощо. Однією з важливих передумов застосування цієї статті є відповідність ухвалених на її основі заходів положенням договору, що забороняють гармонізацію або відносять те чи інше питання до сфери СЗППБ.

У доктрині права ЄС існують вузьке і широке тлумачення поняття дорозумілої компетенції. Згідно з **вузьким тлумаченням** наділення компетенцією передбачає існування іншої компетенції, яка є необхідною для існування першої. **Широке тлумачення** базується на тому, що визначення цілей і функцій передбачає наявність будь-яких повноважень, необхідних для їх реалізації. Практика Суду ЄС схиляється до широкого тлумачення дорозумілої компетенції.

*Значному розширенню сфер дорозумілої компетенції сприяє доктрина паралельної компетенції.* Її принципи викладено в ст. 101.1 Договору про заснування Євратому, *відповідно до якої співтовариство може, в межах своїх повноважень та юрисдикції, брати на себе зобов'язання шляхом укладання угод або контрактів з третіми країнами, міжнародними організаціями або громадянами третьої країни.* Треба зазначити, що аналогічне положення в Договорі про заснування ЄЕС, який був укладений одночасно з Договором про заснування Євратому, було відсутнє. Це могло б свідчити про те, що дане положення не стосується ЄС. Однак практика ЄС довела інше.

**Суть доктрини паралельної компетенції зводиться до того,** що ЄС може укласти міжнародні угоди в усіх сферах, в яких має внутрішні законодавчі повноваження.

Існують кілька точок зору стосовно походження доктрини паралельної компетенції. Як вважає Т. Хартлі, її основу становить теорія дорозумілої компетенції. Однак не всі дослідники поділяють цю думку.

Не менш вагомим виглядає аргумент, відповідно до якого держави-члени не повинні порушувати внутрішнє законодавство ЄС в якійсь сфері, укладаючи міжнародні угоди з третіми країнами чи міжнародними організаціями. Цей

аргумент підкріплюється практикою Суду ЄС, відповідно до рішень якого у випадках укладання таких угод держава-член може порушувати також і ст. 10 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз – ст. 4.3 ДЄС).

Окрім вищесказаного, точка зору Т. Хартлі не враховує й те, що хоча в Договорі про заснування ЄС існувала ст. 308 (зараз - ст. 352 ДФЄС, в якій знайшла свої відображення дорозуміла компетенція, Суд ЄС у своїх рішеннях, де дається обґрунтування паралельної компетенції, не завжди посилався на положення цієї статті.

Основи доктрини паралельної компетенції були викладені в рішенні у справі 22/70, *Commission v. Council* [1971], в якому Суд ЄС заявив, що ст. 210 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз – ст. 47 ДЄС) «не тільки закріплює цивільну правоздатність Співтовариства, а й визнає (його) міжнародну правосуб'єктність».

Суд ЄС також визнав, що повноваження співтовариства у сфері зовнішніх зносин виникають не тільки з явно виражених зобов'язань установчого договору, як у випадку зі статтями 113 та 114 (зараз – ст. 207 ДФЄС) щодо угод з тарифів та торгівлі, а також ст. 228 (зараз – ст. 217 ДФЄС) стосовно угод про асоціацію, а й з інших положень установчого договору та правових заходів, вжитих у межах цих положень інститутами ЄС.

При цьому під іншими положеннями договору Суд ЄС мав на увазі ті, які передбачають, але не прямо, повноваження щодо укладання міжнародних угод, а також акти про вступ до ЄС.

В інших рішеннях Суд ЄС відніс до джерел визначення зовнішньої компетенції ЄС також зобов'язання та повноваження загального характеру, закріплені в праві ЄС. Тобто це може означати, що компетенцію ЄС у сфері зовнішніх зносин можуть також визначати положення установчих договорів навіть за відсутності відповідних внутрішніх заходів. До сфер, в яких компетенція може визначатися таким чином, належать заходи, спрямовані на збереження ресурсів моря, правила конкуренції тощо.

Щодо зовнішніх повноважень співтовариства у таких галузях, як, наприклад, СЗППБ, Суд ЄС спирається на положення ст. 352 ДФЄС окремо або разом з іншими статтями цього Договору.

Повноваження стосовно укладання міжнародних угод можуть виникати й з актів, ухвалених інститутами ЄС. До сфер дорозумілої компетенції у таких випадках Суд ЄС відніс соціальну політику, міжнародні автомобільні перевезення, рибальство.

З рішення Суду ЄС у справі *Commission v. Council* також випливає, що під заходами, які були ухвалені на основі положень установчих договорів інститутами ЄС, маються на увазі нормативно-правові акти, тобто регламенти та директиви. Як зазначив з цього приводу Суд ЄС, «кожного разу, коли Співтовариство з метою реалізації передбаченої договором спільної політики ухвалює положення, що встановлюють спільні правила, причому форма закріплення останніх не має значення, держави-члени позбавляються права

шляхом індивідуальних або колективних дій у відносинах із третіми країнами брати на себе зобов'язання, які впливають на ці правила.

Як тільки і коли такі спільні правила з'являються, одне Співтовариство у своїх відносинах із третіми країнами має право брати на себе та здійснювати договірні зобов'язання, котрі впливають на всю сферу застосування правил, що формують правову систему співтовариства.

Стосовно імплементації положень установчого договору система внутрішніх заходів ЄС не може таким чином бути відокремленою від тих, які належать до зовнішніх зносин».

Паралельна компетенція у сфері зовнішніх зносин може виникати не тільки тоді, коли ЄС потрібно реалізувати спільну політику, передбачену установчими договорами. У своєму рішенні у справах 3, 4, 7/76 Kramer [1976] Суд ЄС дійшов висновку, що паралельна договірна компетенція об'єднання може виникати також із цілої низки джерел права ЄС взятих разом.

Справа Kramer стосувалася порушення з боку голландських рибалок національних квот вилову риби. Такі квоти були встановлені на основі Конвенції з рибальства у Північно-Східній Атлантиці 1959 р. У запиті до Суду ЄС порушувалося питання щодо збереження за державами-членами Європейського економічного співтовариства компетенції щодо встановлення таких квот і відповідності таких дій нормам права об'єднання.

Суд ЄС розглянув преюдиціальний запит і дійшов висновку, що положення Договору про заснування ЄЕС стосовно спільної сільськогосподарської політики як однієї із задач об'єднання (ст. 3(д)), спеціальні статі щодо цієї політики (статті 39–46), законодавчі акти стосовно політики у галузі рибальства (Регламент ЄЕС № 2141/70, який запроваджує спільну структурну політику для рибної промисловості, та Регламент ЄЕС № 2142/70 щодо спільної організації ринку рибної продукції), ст. 102 Акта про приєднання Великої Британії 1972 р., яка надає Раді міністрів повноваження визначати умови рибальства з метою забезпечення захисту косяків риби та збереження біологічних ресурсів моря, створюють засади для повноважень співтовариства на внутрішньому рівні вдаватися до будь-яких правових заходів щодо збереження цих ресурсів.

Суд заявив, що як це явно випливає зі ст. 102 Акта про приєднання, ст. 1 Регламенту ЄЕС № 2141/70 і, більш того, з самої природи речей, законодавчі повноваження об'єднання також поширюються на рибальство у відкритому морі тією мірою, якою держави-члени мають аналогічні повноваження відповідно до міжнародного публічного права.

Таким чином, Суд ЄС при визначенні паралельної договірної компетенції співтовариства не обмежився тільки посиланням на нормативно-правові акти об'єднання, а додав до нього ще й Акт про приєднання, тобто міжнародну угоду між Співтовариством та державою (Великою Британією), яка вступила до ЄЕС, а також послався на саму природу речей, щоправда, без будь-якого пояснення того, що вона означає.

Практику Суду ЄС було враховано при підготовці Лісабонських договорів

про Євросоюз.

*Одним із найбільш конфліктних питань діяльності Євросоюзу був розподіл компетенції між державами-членами та об'єднанням. У Лісабонських договорах зроблено спробу однозначно вирішити це питання шляхом поділу компетенції на виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну.*

**Виключна компетенція** означає, що у випадках, коли установчі договори надають Союзу компетенцію у визначеній сфері, тільки об'єднання можуть займатися законотворенням і ухвалювати юридично зобов'язуючі акти; держави-члени не можуть самостійно здійснювати подібні дії, окрім як у випадку, якщо вони уповноважені на це Союзом, або з метою втілення у життя актів Союзу (ст. 2.1 ДЄС).

*Виключна компетенція ЄС ґрунтується на презумпції передачі повноважень Союзу державами-членами. У цих випадках значно обмежуються повноваження держав-членів діяти у такій сфері самостійно або колективно, оскільки вони вимушені реалізувати свої інтереси тільки за допомогою інститутів ЄС.*

Правовими засадами виключної компетенції у сфері зовнішніх зносин є положення установчого договору або актів про вступ, положення внутрішніх законодавчих актів, випадки, пов'язані з обставинами, які вимагають одночасного використання внутрішніх та зовнішніх повноважень.

*До сфер виключної компетенції віднесені (ст. 3 ДФЄС): митний союз; встановлення правил конкуренції, які є необхідними для функціонування внутрішнього ринку; грошова політика щодо держав-членів, чиею грошовою одиницею є євро; збереження морських біологічних ресурсів у рамках спільної політики стосовно рибальства; спільна торговельна політика.*

У випадках, коли виключна компетенція при укладанні міжнародних угод може бути зафіксована у внутрішніх правових актах, вона повинна підкорятися чітко визначеній певній внутрішній компетенції, яка закріплена в положеннях засновницьких договорів.

*Рішення Суду ЄС уточнюють визначення меж виключної компетенції. Вони зможуть полегшити застосування на практиці відповідних положень Лісабонських договорів.*

У випадках, коли виключна компетенція стосовно укладання міжнародних угод може бути зафіксована у внутрішніх правових актах, вона повинна підпорядковуватись чітко визначеній внутрішній компетенції, яка закріплена в положеннях установчих договорів. Це пов'язано з тим, що чітко визначена похідна виключна компетенція віддзеркалює явний намір, який впливає з внутрішніх правових актів, котрі, у свою чергу, не повинні суперечити положенням установчих договорів

У практиці ЄС частими є випадки, коли виключна зовнішня компетенція походить від внутрішніх нормативно-правових актів, в яких немає чітких положень щодо укладання міжнародних угод. Вони зумовлюють найбільше конфліктів у відносинах ЄС з державами-членами. Відповідно до рішень Суду ЄС у зазначених випадках діє така презумпція: коли об'єднання ухвалює спільні

правила, держави-члени не повинні шляхом укладання міжнародних угод брати зобов'язання, які можуть суперечити положенням спільних правил. Інакше буде порушено примат права ЄС. А це означає, що не буде забезпечено нормальне функціонування спільного ринку на основі єдиних правил для всіх суб'єктів.

Стосовно самого поняття спільних правил, то в установчих документах воно відсутнє, але ним часто оперує вторинне законодавство ЄС. Як зазначено у ст. 288 ДФЄС, інститути Союзу ухвалюють правові акти з метою реалізації компетенції об'єднання. Інші статті установчого договору також включають положення про ухвалення різних видів внутрішніх правових заходів. Зокрема, у ст. 114 ДФЄС ідеться про заходи щодо зближення законодавчих, регламентарних і адміністративних положень держав-членів, у ст. 95 ДФЄС – про директиви. Про правові акти згадується і у ст. 352 ДФЄС. Усі ці правові заходи можуть виглядати як правила, спільні для всіх суб'єктів права ЄС. Однак на практиці далеко не всі з них можуть створювати правові засади для виключної компетенції ЄС у внутрішній та зовнішній сферах.

Суд ЄС у компетентній думці 2/92, в якій йшлося про внутрішні правові акти, ухвалені на основі статей 47.2, 71, 80 та 95 Договору про заснування Європейського співтовариства, визначив, що у випадках, коли внутрішнє правило повністю охоплює своїми положеннями якусь сферу відносин, тоді держави-члени не можуть приймати свої законодавчі акти у цій сфері. Така виключна компетенція паралельно поширюється на зовнішні відносини об'єднання. Це так звана концепція охопленої сфери. Якщо ж внутрішні правові заходи не охоплюють своїм регулюванням повністю якусь сферу відносин, то на їх основі виникає спільна компетенція ЄС та держав-членів.

У компетентній думці 2/91 Суд ЄС розвинув концепцію охопленої сфери. Він зазначив, що для визнання виключної компетенції співтовариства достатньо буде того, щоб положеннями внутрішнього правила, ухваленого з метою досягнення ще більшої гармонізації, якась сфера відносин була охоплена правовим регулюванням значною мірою.

Для виникнення виключної компетенції важливим може бути встановлення заборони державам-членам брати на себе зобов'язання, які можуть впливати на норми права ЄС або змінювати їх сферу дії. У компетентній думці 2/91 Суд ЄС кваліфікував положення частини II конвенції МОП № 170 як такі, що регулюють відносини, які підпадають під дію положень директиви Європейського співтовариства, що встановила спільні правила, а тому можуть впливати на норми об'єднання. Суд дійшов висновку, що тим самим Співтовариство має виключну компетенцію у сфері дії цієї частини конвенції.

При цьому, однак, треба враховувати різницю між спільними правилами та мінімальними стандартами. Відповідно до положень ст. 114 ДФЄС Рада може ухвалювати акти щодо гармонізації законодавства стосовно захисту здоров'я, безпеки, охорони навколишнього середовища та захисту споживачів. Проте у держав-членів залишаються повноваження щодо встановлення більш високих стандартів у цих сферах. У компетентній думці 2/91 Суд ЄС торкався питання



про дію Конвенції МОП, яка передбачала ухвалення заходів безпеки на хімічному виробництві. Відповідно до ст. 19.8 установчого договору МОП прийняття конвенцій передбачає запровадження тільки мінімальних стандартів. Метою їх ухвалення не є вплив на національне законодавство, що запроваджує більш високі стандарти. Суд ЄС розглянув положення Конвенції МОП і дійшов висновку, що сфера її дії співпадає зі сферою дії соціальних положень Договору про заснування Європейського співтовариства. Відповідно до положень ст. 137 цього договору (зараз – ст. 153 ДФЄС) Рада має повноваження за допомогою директив приймати мінімальні вимоги до захисту здоров'я та безпеки працівників. Однак їх прийняття не повинно заважати державам-членам підтримувати або запроваджувати ще більш суворі захисні заходи, які відповідають цьому договору.

Тому, вважає Суд, положення Конвенції МОП № 170 стосовно захисту здоров'я та безпеки працівників не є такими, що можуть впливати на правила, закріплені в актах, прийнятих відповідно до ст. 137 Договору про заснування Європейського співтовариства (зараз – ст. 153 ДФЄС). А це означає, що держави-члени залишають за собою компетенцію щодо регулювання цієї сфери.

Завдяки такому підходу з боку Суду ЄС до вирішення питання про співвідношення між спільними правилами та мінімальними стандартами заохочується застосування в державах-членах Євросоюзу більш суворих вимог щодо захисту здоров'я та охорони праці.

**Спільна компетенція Союзу з державами-членами** означає, що у визначених установчими договорами сферах як ЄС, так і держави-члени можуть ухвалювати обов'язкові акти. *Спільною вважається компетенція, яка не належить до сфер виключної та доповнюючої компетенції.*

*Держави-члени можуть реалізувати свою компетенцію доти, поки Союз не скористався своєю компетенцією. Якщо Союз вирішив зупинити використання своєї компетенції, то держави-члени можуть знову здійснювати свою компетенцію (ст. 2.3 ДФЄС)*

**Спільна компетенція охоплює такі сфери** (ст. 4 ДФЄС), як внутрішній ринок; соціальна політика стосовно аспектів, визначених цим Договором; економічне, соціальне і територіальне згуртування; сільське господарство та рибальство, за виключенням збереження живих морських біологічних ресурсів; навколишнє середовище; захист споживачів; транспорт – транс'європейські мережі; енергія; простір свободи, безпеки і правосуддя; загальні проблеми безпеки у сфері охорони здоров'я стосовно аспектів, визначених даним Договором.

*Цей перелік доповнюють сфери, в яких спільна компетенція здійснюється за умови, що це не буде заважати державам-членам реалізовувати власну компетенцію. До них належать наукові дослідження, технологічний розвиток і космос, в яких Союз здійснює заходи, які можуть включати розробку програм, а також співробітництво заради розвитку та гуманітарна допомога (стаття 423 ДФЄС).*

При здійсненні спільної компетенції держави-члени мають певну свободу

дій. У цьому випадку має бути створено механізм співробітництва між ЄС та державами-членами. Це підтвердив Суд ЄС у своєму рішенні у справі C-25/94 *Commission v. Council* [1996], визнавши Раду винною у порушенні домовленості з Комісією щодо підготовки до зустрічей в рамках ФАО (Продовольча та сільськогосподарська Організація Об'єднаних Націй), а також у питаннях, пов'язаних з голосуванням та заявами. З 1994 р. існує також внутрішній кодекс поведінки стосовно питань, що належать до сфери послуг у системі СОР. Зі свого боку Комісія запропонувала ухвалити загальний кодекс поведінки.

**Доповнююча компетенція Союзу** є новою категорією, яка з'явилася в результаті підписання Лісабонських договорів. Вона надана Союзу для здійснення діяльності з підтримки, координації або доповнення діяльності держав-членів, не підмінюючи при цьому їхню компетенцію у відповідних сферах. Здійснення гармонізації законодавчих і регламентарних актів держав-членів у сферах доповнюючої компетенції заборонено (ст. 2.5 ДФЄС).

**Сфери доповнюючої компетенції на європейському рівні** є охорона і поліпшення здоров'я людей; промисловість; культура; туризм; освіта, професійна підготовка і спорт; цивільна оборона; адміністративне співробітництво (ст. 6 ДФЄС).

**Спеціальна компетенція Союзу** не належить до тих категорій, назви яких спеціально згадуються у Лісабонських договорах. Вона стосується сфер, які хоча і визначені в установчих договорах, однак не входять до виключної, спільної і доповнюючої компетенції.

**Спеціальною компетенцією Союз наділений у сфері** координації економічної політики держав-членів і політики зайнятості. Для здійснення такої координації Союз може ухвалювати головні орієнтири та інші заходи (статті 2.3 та 5 ДФЄС).

Інша сфера спеціальної компетенції – визначення та здійснення СЗППБ включно з поступовим формуванням спільної без пекової та оборонної політики (СПБО).

## **ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

Таким чином, Європейський Союз наділений компетенцією з боку держав-членів, яка дозволяє йому регулювати інтеграційні процеси в межах ЄС та брати активну участь у міжнародних відносинах. Правові засади компетенції визначені установчими договорами та рішеннями Суду ЄС. Союз не може самостійно змінювати свою компетенцію. Компетенція ЄС буває внутрішньою і зовнішньою, явно вираженою і дорозумілою. Як явно виражена, так і дорозуміла компетенція може бути виключною, спільною з державами-членами, доповнюючою та спеціальною.

### III. ПОЛІТИКИ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У ст. 7 Договору про функціонування ЄС зазначено: «Союз забезпечує узгодженість між своїми політиками та діями з урахуванням усіх цілей Союзу та згідно з принципом надання повноважень».

Політика ЄС – це комплекс заходів, що проводяться ним стосовно конкретних сфер суспільного життя.

Оскільки таких сфер існує понад двадцять, в установчих договорах термін «політика» використовується у множині – «політики». Саме так іменується третя частина Договору про функціонування ЄС – «Політики Союзу та внутрішня діяльність».

У деяких випадках установчі документи разом із словом «політика» використовують прикметник «спільна» з метою підкреслити прагнення до вироблення єдиного політичного курсу в певній сфері (спільна торгова політика, спільна політика у сфері транспорту, спільна політика у сферах сільського господарства та рибальства) тощо.

У тих галузях, де діяльність Союзу зводиться до доповнення й підтримки заходів, здійснюваних на рівні окремих держав, установчі договори зазвичай вживають більш обережні формулювання, наприклад «сприяння науковим дослідженням та технологічному розвитку», «внесок в освіту та якісне навчання» тощо.

Проте в обох випадках маються на увазі комплекси заходів у конкретних сферах життя суспільства.

Діяльність ЄС у різних сферах його політики вельми різноманітна. Вона охоплює широке коло діяльності та заходів соціального управління. Масштаби цієї діяльності залежать від обсягу повноважень, закріплених за Союзом його установчими договорами.

З точки зору предмета регулювання політика ЄС поділяється на внутрішню і зовнішню. Перша звернена до суспільних відносин, які існують на території Союзу між його державами-членами, громадянами та юридичними особами. Друга має своїм предметом відносини ЄС із державами, що не входять до його складу, а також з міжнародними організаціями.

Основні напрямки внутрішньої політики закріплені в Частині 3 Договору про функціонування Європейського Союзу під назвою "Внутрішня політика і діяльність Союзу", яка включає 24 розділи, присвячені окремим сферам внутрішньополітичної діяльності Союзу.

Базові положення про зовнішню політику організації містяться в Договорі про Європейський Союз (Розділ V "Загальні положення щодо зовнішніх дій Союзу та особливі положення щодо спільної зовнішньої та безпекової політики"). Інші правила про зовнішню політику Союзу закріплені в частині п'ятій Договору про функціонування Європейського Союзу "Зовнішня діяльність Союзу" (включає сім розділів).

Реалізація політик ЄС базується на певних принципах, зафіксованих у ст. 9-13 Договору про функціонування ЄС. Йдеться про таке:

1) визначаючи та реалізуючи політики та дії, Союз спрямовується на

боротьбу проти дискримінації на підставі статі, расового або етнічного походження, релігії або віри, фізичної або психічної недієздатності, віку або сексуальної орієнтації;

2) вимоги щодо охорони довкілля повинні бути невід'ємною частиною визначення та реалізації політик та дій Союзу, зокрема з огляду на сприяння сталому розвитку;

3) вимоги щодо захисту прав споживачів враховуються у визначенні та реалізації інших політик та дій Союзу;

4) визначаючи та реалізуючи політику Союзу в сферах сільського господарства, рибальства, транспорту, внутрішнього ринку, досліджень та технологічного розвитку і космосу, Союз та держави-члени зважають на вимоги добробуту тварин як істот, здатних відчувати, поважаючи законодавчі або адміністративні положення, а також звичаї держав-членів, зокрема щодо релігійних обрядів, культурних традицій та регіональної спадщини.

У проведенні спільних політик ЄС використовуються також особливі підходи до змісту та темпів інтеграції, які отримали назву «Європа різних швидкостей» та «Поглиблена співпраця».

Поняття «Європа різних швидкостей» (або «багатошвидкісна Європа» – «Multi-speed Europe») використовується для позначення ідеї про можливість різних темпів інтеграції для різних країн. Тобто ті держави-члени, що мають бажання й можливості, за згоди всіх інших, можуть швидше просуватися в інтеграційному процесі в певній сфері. Передбачається, що решта згодом приєднається до них.

Термін «Європа різних швидкостей» вперше з'явився у звіті Тіндеманса (1975) і відбивав ситуацію, коли не всі держави-члени можуть або хочуть інтегруватися однаковими темпами. При цьому виникає потреба узгодити інтереси різних груп держав. Наприкінці 1970-х рр. різношвидкісну інтеграцію вперше дозволили в рамках в рамках Європейської валютної системи. Відступ від єдиного стандарту, обов'язкового для усіх держав-членів, був зафіксований на вищому правовому рівні в Маастрихтському договорі.

У найзагальніших рисах концепція «Європи різних швидкостей» була офіційно визнана і навіть сформульована Радою міністрів на початку 90-х років. У 1994 р. було навіть прийнято спеціальне рішення із цього приводу. Позиція Ради швидко знайшла підтримку Європарламенту, який в той же час зробив особливий акцент на тому, що таким чином усі держави-члени, які прагнуть йти шляхом інтеграції, зберігають свої права і обов'язки. Європарламент «підтверджує, що неможливо представити, щоб держави-члени, які мають бажання і готові продовжити свої зусилля в ім'я європейської інтеграції, були б апріорі виключені з Європейського Союзу». Одночасно Європарламент застеріг від спроб затримати, блокувати прогресивний розвиток Європейського Союзу на тій основі, що ті або інші держави-члени не готові або не мають наміру рухатися далі шляхом інтеграції. Європарламент особливо обумовив, що у разі, якщо невелика меншість держав зробить подібну спробу на Міжурядовій

конференції, необхідно буде «знайти способи, які дозволять державам, що дійсно прагнуть до подібного прогресу, продовжити свої зусилля»

Положення про посилену співпрацю було внесено до установчих договорів ЄС змінами, внесеними Амстердамським та Лісабонським договорами. Воно встановлює правила для ситуацій, коли деякі держави-члени ЄС бажають продовжувати тіснішу співпрацю у певних галузях, і означає, що група держав може реалізовувати деякі інтеграційні проекти без участі усіх членів ЄС. Це дозволяє окремим державам Союзу утримуватися від участі у певних проектах, але водночас не перешкоджати іншим країнам їх реалізовувати.

Положення про посилену співпрацю містяться у Розділі IV (ст. 20) Договору про Європейський Союз. В ньому передбачено:

– держави-члени, що прагнуть запровадити посилену співпрацю між собою у сферах, що не належать до виключних повноважень Союзу, можуть використовувати його установи та здійснювати ці повноваження, застосовуючи відповідні положення Договорів з урахуванням меж та відповідно до детальних положень, викладених у цій статті та ст. 326-334 Договору про функціонування Європейського Союзу;

– посилену співпрацю спрямована на те, щоб досягти цілей Союзу, захистити його інтереси та посилити процес його інтеграції. Ця співпраця відповідно до ст. 328 Договору про функціонування Європейського Союзу відкрита всім державам-членам у будь-який час;

– Рада ухвалює рішення, що дозволяє посилену співпрацю як крайній засіб у разі, якщо вона встановлює, що Союз, як ціле, не може досягти цілей такої співпраці протягом розумного строку, і за умови, що у такій співпраці візьмуть участь щонайменше дев'ять держав-членів. Рада діє згідно з процедурою, встановленою в ст. 329 Договору про функціонування ЄС.

Більш детальна регламентація посиленої співпраці міститься у Розділі III частини шостої Договору про функціонування ЄС (ст. 326-334).

Як основні ознаки посиленої співпраці визначається, що вона:

- 1) здійснюється на основі інститутів, процедур і механізмів Європейського Союзу;
- 2) покликана сприяти досягненню цілей Союзу, охороняти і забезпечувати його інтереси;
- 3) просуває вперед інтеграційний процес у рамках ЄС;
- 4) поважає засновницькі договори Європейського Союзу, а також єдиний інституціональний механізм Союзу;
- 5) дотримується досягнень Союзу і заходів, вжитих на основі інших положень засновницьких договорів;
- 6) здійснюється у рамках спільної компетенції Союзу;
- 7) не завдає збитку внутрішньому ринку й економічному та соціальному об'єднанню у рамках Європейського Союзу;
- 8) об'єднує як мінімум третину держав-членів Європейського Союзу;
- 9) поважає компетенцію, права і обов'язки держав-членів, які не беруть

участь;

10) є відкритою для усіх держав-членів Європейського Союзу;

11) є крайнім заходом.

Рішення про можливість/необхідність посиленої співпраці приймається Радою ЄС за участю усіх держав – членів ЄС. Усі питання посиленої співпраці узгоджуються у рамках органів ЄС, надаючи, тим самим, можливість усім державам-членам брати участь в їх обговоренні або приєднатися до посиленої співпраці.

Акти, підписані щодо умов посиленої співпраці, можуть мати обов'язковий характер і у відповідних випадках підлягають безпосередньому застосуванню на території держав, що беруть участь в них. Рішення, що приймаються у рамках посиленої співпраці, і договори повинні відповідати нормам права ЄС. Водночас, відповідно до п. 1 ст. 44 Договору про Європейський Союз, акти, що приймаються державами у рамках посиленої співпраці, не є частиною права ЄС. Згідно зі ст. 20 Договору про Європейський Союз, «акти, ухвалені в рамках посиленої співпраці, зобов'язують лише держави-члени, що беруть участь у цій співпраці. Вони не вважаються частиною *acquis*, що має бути прийняте державами-кандидатами на приєднання до Союзу».

### **ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

Отже, *Політика ЄС* – це комплекс заходів, що проводяться ним стосовно конкретних сфер суспільного життя.

Оскільки таких сфер існує понад двадцять, в установчих договорах термін «політика» використовується у множині – «*політики*». У деяких випадках установчі документи разом із словом «політика» використовують прикметник «*спільна*» з метою підкреслити прагнення до вироблення єдиного політичного курсу в певній сфері (спільна торгова політика, спільна політика у сфері транспорту, спільна політика у сферах сільського господарства та рибальства) тощо.

З точки зору предмета регулювання політика ЄС поділяється *на внутрішню і зовнішню*. Перша звернена до суспільних відносин, які існують на території Союзу між його державами-членами, громадянами та юридичними особами. Друга має своїм предметом відносини ЄС із державами, що не входять до його складу, а також з міжнародними організаціями.

### **ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Євросоюз – це не держава, що має замінити існуючі держави, і він також значно більший за будь-яку міжнародну організацію. Країни, що входять до його складу, заснували спільні інституції, яким було делеговано частину їхніх суверенних повноважень, завдяки чому стало можливо демократично приймати рішення з конкретних питань, які становлять спільний інтерес, на європейському рівні. ЄС створив спільну валюту, динамічний спільний ринок, в

якому люди, послуги, товари і капітал пересуваються вільно. Він намагається зробити так, щоб внаслідок соціального прогресу та справедливої конкуренції якомога більше людей могли скористатися перевагою спільного ринку.

Європейський Союз заснований на власних цінностях, а саме на: повазі до людської гідності, свободи, демократії, рівності, верховенства права і поваги до прав людини, включно з правами осіб, що належать до меншин, плюралізмі, недискримінації, толерантності (терпимості), справедливості, солідарності і рівності між жінками і чоловіками (гендерна рівність).

Євросоюз радикально відрізняється від будь-яких інших міжнародних організацій цілою низкою характерних рис та особливостей, а саме:

1. володіє власною системою владних інститутів, які самостійно здійснюють повноваження, що входять до його сфери відання, і має право ухвалювати обов'язкові правові акти;

2. має власну автономну правову систему: джерелами права ЄС виступають як установчі акти, так й акти, безпосередньо прийняті інститутами ЄС;

3. має власний автономний бюджет, який формується не за рахунок внесків держав-членів, а за рахунок власних коштів. До бюджету ЄС надходять всі податки і збори від імпорту сільськогосподарської продукції, переводиться частина коштів, що надходять від податку на додану вартість, а також відрахування від внутрішнього валового продукту країн-членів, які становлять не більше 1,2 % ВВП;

4. має власну валютну систему, в рамках якої в обігу використовується єдина грошова одиниця – євро;

5. має власне громадянство, відповідно якого громадянином ЄС є особа, яка має громадянство держави члена. Громадянство Союзу доповнює національне громадянство, проте не замінює його.

## **МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ**

Під час вивчення положень цієї теми особливу увагу слід звернути на ознайомлення з офіційними символами та цінностями ЄС. Необхідно дослідити особливості компетенції ЄС, зокрема, її розмежування між Союзом та державами-членами.

Важливо також з'ясувати значення політик Європейського Союзу в процесах європейської інтеграції, ознайомитися з видами політик ЄС та основними напрямками їх реалізації.

## **ТЕМА № 2. ІНСТИТУЦІЙНА СТРУКТУРА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ (2 години)**

### **ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

- I. Організаційний (інституційний) механізм Європейського Союзу: поняття і структура.....46
- II. Загальна характеристика правового статусу основних органів ЄС.....48

### **РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Бочарова Н.В. Право Європейського Союзу. Частина 1 : навч. посібник / Н.В. Бочарова. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 232 с.
2. Головка О. І. Функції та компетенція органів Європейського Союзу у сфері соціальної політики: Автореф. дис... канд. юрид. наук: 12.00.11 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького. – К., 2003. – 16 с.
3. Грицаєнко Л.Л. Інституційний механізм Європейського Союзу: автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.11 / Грицаєнко Людмила Леонідівна; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – К., 2010. – 19 с.
4. Десмонд Дайнен. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції : пер. з англ. М. Марченко / Десмонд Дайнен. – К. : “К.І.С.”, 2006. – 696 с.
5. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: заснування та етапи становлення: Навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.
6. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К. : Київський університет, 2007. – 303с.
7. Ніццький Договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права / За наук. ред. С. Шевчука. – К: Логос, 2001. – 196 с.
8. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.Ф. Право Європейського Союзу. Загальна частина. – К.: КНЕУ, 2002. – 460 с.
9. Основи права Європейського Союзу: Нормативні матеріали / За заг. ред. М.В. Буроменського. – Харків: Яшма, 2005. - 236 с.
10. Посельский В. Європейський Союз: інституційні основи європейської інтеграції. – К.: Смолоскип, 2002. – 168 с.
11. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
12. Суд Европейских сообществ. Избранные решения / Отв. ред. Л.М. Энтин. – М.: Норма, 2001. – 400 с.

### **МЕТА ЛЕКЦІЇ:**

– з’ясувати структуру організаційного (інституційного) механізму ЄС; встановити співвідношення термінів «орган», «установа», «інститут» ЄС; дослідити правовий статус Європейського парламенту, Ради ЄС, Європейської Комісії, Європейської Ради, Суду ЄС тощо.



## ВСТУП

Інститути ЄС виступають основними регуляторами інтеграційних процесів, забезпечуючи послідовність та ефективність політики і дій цієї організації. Унікальність інституційного механізму полягає в тому, що інститути ЄС наділені виключною компетенцією у певних сферах, які раніше належали до суверенних прерогатив держав – учасниць ЄС: вони можуть ухвалювати нормативно-правові акти більшістю голосів і зобов'язувати ними фізичних, юридичних осіб, органи держав безпосередньо, без трансформації цих актів у внутрішні правопорядки.

Дослідження реалій політико-правового устрою ЄС має неабияке значення і з огляду на те, що майже десять останніх років реформування його інституційного механізму було ключовим питанням цього інтеграційного об'єднання.

Для того, щоб зрозуміти, як функціонує ЄС, необхідно передусім з'ясувати природу кожного з цих інститутів і механізм розподілу повноважень між ними.

Працюючи над текстом другого питання даної лекції, автори-упорядники використали за основу матеріали навчального посібника «Право Європейського Союзу», підготовленого Н.В. Бочаровою.

## І. ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ (ІНСТИТУЦІЙНИЙ) МЕХАНІЗМ ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОНЯТТЯ І СТРУКТУРА

Вітчизняна дослідниця Л. Л. Грицаєнко вказує на те, що інституційний механізм ЄС можна розуміти у двох значеннях.

**У широкому сенсі** під *інституційним механізмом ЄС* слід розуміти всю сукупність інститутів, органів та установ, які разом забезпечують реалізацію завдань ЄС і сприяють досягненню поставлених ним цілей.

**У вузькому сенсі** він включає до свого складу сім інститутів: Європейський Парламент, Європейську Раду, Раду ЄС, Європейську Комісію, Суд ЄС, Рахункову палату та Центральний європейський банк (ст. 13 Договору про Євросоюз).

**Щодо поняття інституту ЄС**, то у юридичній доктрині також зустрічаються два підходи до його розуміння. Відповідно до першого, у Євросоюзі виділяють два види органів – *основні*, що мають назву інституту, і *допоміжні*. Відповідно до другого підходу, термін «інститут» відносять до установ, наділених повноваженнями приймати юридично зобов'язальні рішення, а в інших випадках використовується поняття «орган».

Таким чином, відмінність між цими двома підходами не є принциповою, адже обидва вони сходяться на тому, що основною характеристикою інституту виступає його здатність приймати рішення, які мають зобов'язальний характер.

На основі аналізу установчих договорів Л. Л. Грицаєнко виділяє наступні основні характеристики інститутів ЄС. По-перше, їхня назва чітко передбачена в установчих договорах. Так, ст. 13 Договору про Євросоюз перелічує сім основних органів (Європейська рада, Європейський парламент, Рада, Комісія, Суд ЄС, Рахункова палата, Європейський центральний банк), *і саме їх у цій статті названо інститутами*. По-друге, кожному інституту притаманна власна легітимність. Так, Європарламент, до складу якого входять представники громадян ЄС (п. 2 ст. 14 Договору про Євросоюз), відповідно, виражає їхню волю і представляє їхні інтереси. Рада, що формується з представників кожної держави-учасниці на міністерському рівні, та Європейська рада виступають гарантими інтересів держав-учасниць. Комісія, члени якої мають виконувати свої повноваження в рамках повної незалежності та в загальних інтересах ЄС, – гарант спільного європейського інтересу. Суд, який забезпечує повагу до права шляхом тлумачення і застосування установчого договору, є гарантом європейського правопорядку. Що ж до Рахункової палати, яку було віднесено до інститутів ЄС лише 1992 року, то її члени також мають діяти в загальних інтересах Євросоюзу. *Однак у юридичній доктрині Рахункову палату децю відмежовують від інших інститутів, звертаючи увагу на відсутність у неї владних повноважень і права приймати юридично зобов'язальні рішення як для держав-учасниць, так і для їхніх юридичних та фізичних осіб*. По-третє, з положень установчих договорів випливає наявність в інститутів Євросоюзу певної функціональної та процедурної автономії. Функціональна автономія інституту полягає у його здатності приймати загальнообов'язкові рішення. Під процедурною мається на увазі право інститутів самостійно приймати свій внутрішній регламент і можливість визначати питання свого функціонування та організації, хоча певні аспекти вже чітко врегульовані положеннями договорів.

Спираючись на зазначене вище Л. Л. Грицаєнко пропонує наступне визначення інституту ЄС, а саме: інститут Європейського Союзу це керівний орган, якому притаманні власна легітимність, певна функціональна та процедурна автономія, назва якого чітко передбачена в установчому договорі, який наділений повноваженнями приймати юридично зобов'язальні рішення.

Що стосується допоміжних органів ЄС, які сприяють роботі інститутів ЄС, то загалом можна виділити три категорії: органи як фінансового, так і адміністративного контролю; органи управління; консультативні органи.

До установ належать ті відомства Євросоюзу, які створено для виконання спеціальних функцій та наділено самостійною правосуб'єктністю як юридичні особи. До Лісабонського договору ці установи вважали різновидом органів ЄС.

Наприклад: Європейське офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF); Соціально-економічний комітет; Комітет регіонів, Європейський інвестиційний банк, Європейське оборонне відомство, Європол, Євроюст, тощо.

## ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ

Таким чином, інституційний механізм ЄС має пропагувати його цінності, сповідувати його цілі, слугувати інтересам ЄС, його громадян, держав-учасниць, забезпечувати узгодженість, ефективність та продовження реалізації його політики та дій. Тобто інституційний механізм ЄС забезпечує регулювання інтеграційних процесів цієї організації в інтересах всіх її учасників.

## II. ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА ПРАВОВОГО СТАТУСУ ОСНОВНИХ ОРГАНІВ ЄС

### Європейська Рада

В основі створення Європейської Ради лежала ідея Президента Франції Шарля де Голля про проведення неформальних зустрічей лідерів держав ЄС, що повинно було перешкоджати зниженню ролі національних держав в рамках інтеграційного утворення. Неформальні саміти проводилися з 1961 р. У 1974 році на саміті в Парижі ця практика була формально закріплена за пропозицією Валері Жискар д'Естена, що займав на той час пост Президента Франції.

Європейська Рада стала політичним керівним органом ЄС, яка дає імпульси, напрямки розвитку, визначає цілі та загальні орієнтири для держав-учасників.

Після ратифікації країнами-членами Лісабонського договору 2009 р. Європейський Рада отримала статус **інституту Європейського Союзу**. У його рамках здійснюється так зване «церемоніальне» керівництво, коли присутність політиків найвищого рівня надає ухваленим рішенням одночасно значимість і високу легітимність.

Статус та завдання Європейської Ради остаточно закріплені у ст. 14 Договору про Європейський Союз. Згідно з його положеннями, до складу Європейської Ради входять голови держав або урядів держав-членів, Голова Європейської Ради та Голова Комісії. Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки бере участь в її роботі.

Скликає засідання Європейської Ради її Голова. Якщо того вимагає порядок денний, члени Європейської Ради можуть вирішити, що кожному з них мають допомагати в роботі міністри, а Голові Європейської Комісії – член Комісії. У разі потреби Голова скликає спеціальне засідання Європейської Ради.

*Якщо в Договорах не обумовлено інакше, Європейська Рада ухвалює рішення консенсусом.*

Наразі Європейська Рада визначає основні стратегічні напрями розвитку ЄС. Вироблення генеральної лінії інтеграції – основна місія Європейської Ради. Поряд з Радою міністрів Європейська Рада наділена політичною функцією, що полягає у зміні основоположних договорів європейської інтеграції.

Засідання Ради проходять не менш ніж двічі на рік або в Брюсселі, або в головуючій державі. Засідання тривають два дні. Вироблені й прийняті нею рішення мають характер не тільки політичної директиви, а й набувають юридично обов'язкової сили. Інститути, органи і організації, а також держави-члени, яким його рішення адресовані, юридично зобов'язані їх виконати і забезпечити втілення в життя.

Згідно з умовами Лісабонського договору введено посаду **Голови Європейської Ради**. У засобах масової інформації його спрощено називають Президентом ЄС, який має роль «обличчя» ЄС. Голова обирається Радою на 2,5 роки з можливістю переобрання на другий термін. До функцій Голови Європейської Ради входить проведення самітів ЄС і представництво ЄС на зустрічах з главами інших держав і міжнародних організацій.

Статус та повноваження Голови Європейської Ради визначені у ст. 14 (б) Договору про Європейський Союз. Зокрема, він:

- (а) очолює Раду та керує її роботою;
- (б) забезпечує підготовку й послідовність роботи Європейської Ради у співпраці з Головою Комісії та на основі роботи Ради з загальних питань;
- (с) докладає зусиль, що сприяють єднанню та консенсусу в Європейській Раді;
- (d) звітує Європейському Парламентові після кожного засідання Європейської Ради.

*Голова Європейської Ради як такий забезпечує на своєму рівні зовнішнє представництво Союзу в питаннях спільної зовнішньої та безпекової політики без шкоди повноваженням Верховного представника Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки. Голова Європейської Ради не може обіймати національну посаду.*

Значення цієї посади не дуже велике, оскільки вважається, що процедура обрання Голови не є демократичною. З 1 січня 2010 р. Головою Європейської Ради став колишній прем'єр-міністр Бельгії Херман Ван Ромпей.

З 1 грудня 2014 р. посаду президента Європейської Ради обійме прем'єр-міністр Польщі Дональд Туск

За умовами Лісабонського договору Європейська Рада кваліфікованою більшістю за погодженням з Головою Єврокомісії призначає **Верховного (високого) представника Європейського Союзу з закордонних справ і політики безпеки**. Це своєрідна посада міністра закордонних справ, якщо проводити аналогію з внутрішнім правом.

За посадою (ex officio) Верховний представник з питань закордонних справ і політики безпеки входить до складу Єврокомісії і є одним з віце-голів ЄК. Він забезпечує послідовність зовнішніх дій Союзу, відповідає в Комісії за обов'язки, покладені на неї у зовнішніх відносинах, та координацію інших аспектів зовнішніх дій Союзу. Він очолює Раду з міжнародних відносин і керує Європейської дипломатичною службою, яка має представництва у 130 державах і апарат у кілька тисяч осіб.

З 1 січня 2010 р. цю посаду обіймала представниця Великобританії Кетрін Ештон.

Однак, 30 серпня 2014 р. Верховним представником Європейського союзу із питань закордонних справ призначена Федеріка Могеріні.

### **Рада Європейського Союзу**

**Рада Європейського Союзу**, або Рада міністрів (The Council of the European Union) – постійно діючий орган ЄС, розташований в Брюсселі.

**Формування Ради ЄС** відбувається за такою процедурою: кожна держава-учасник відсилає до Ради міністра національного уряду представника, який діє від імені уряду країни, що його направила. Дії представника мають обов'язковий характер для держави-члена ЄС. Якщо держава федеративна, то кожен суб'єкт федерації може послати свого міністра до Ради ЄС. Крім цього, в засіданнях беруть участь державні секретарі унітарних держав.

*До Ради входять міністри закордонних справ держав-членів ЄС. Однак отримала розвиток практика скликання Ради у складі інших, галузевих міністрів:* економіки і фінансів, юстиції і внутрішніх справ, сільського господарства тощо. Рішення Ради мають однакову силу незалежно від конкретного складу, що прийняв рішення. Також без права голосу в Раді бере участь відповідний єврокомісар. Кожні шість місяців головування в Раді переходить від однієї держави до іншої у порядку, встановленому членами Ради. В цей період певний міністр країни, яка головує, організовує роботу і встановлює порядок денний. Над підготовкою рішень Ради працюють близько 250 робочих груп і комітетів; вони виконують технічну роботу і передають документи в Комітет постійних представників, який здійснює політичну підготовку рішень. Раді допомагає Генеральний секретаріат, підпорядкований Генеральному секретареві, якого призначає Рада. Рада приймає рішення щодо організації Генерального секретаріату простою більшістю.

Поточну роботу Ради ЄС **забезпечує Комітет постійних представників – Корепер** (фр. Comité des représentants permanents, Coreper).

Корепер складається з постійних представників держав-членів – голів національних делегацій, що мешкають і працюють в Брюсселі, яких в разі необхідності замінюють заступники постійних представників. У 1962 р. Комітет було розділено на Корепер I, до складу якого увійшли заступники постійних представників, і Корепер II, що складається із постійних представників та займається загальними і політичними питаннями (у сфері загальних справ, закордонних справ, економічних і фінансових справ, юстиції і внутрішніх справ). Корепер I вирішує технічні питання (що стосуються сільського господарства і рибальства; зайнятості, соціальної політики, здоров'я та захисту прав споживачів; конкурентоздатності; транспорту, телекомунікацій та енергетики; охорони довкілля; освіти, молоді і культури).

У свою чергу, на власних засіданнях Рада ЄС оперує двома переліками питань: перелік А – погоджені на рівні Корепер, перелік В – непогоджені.

Рада ЄС має власний **Регламент** і процедуру (*Rules of procedure of the Council*). Крім того, процедурні питання передбачено ст. 237-243 Договору про функціонування ЄС.

З юридичної точки зору Рада є єдиним цілим, але на практиці вона поділена на десять різних конфігурацій (складів). У статті 16 (6) Договору про Європейський Союз визначено: 1) Рада повинна збиратися різними складами, список яких повинен бути затверджений відповідно до ст. 236 Договору про функціонування Європейського Союзу; 2) Рада з загальних питань узгоджує роботу всіх конфігурацій. Разом з президентами Європейської Ради і Єврокомісії вона повинна підбивати підсумки засідань Європейської Ради.

Наразі існує *десять конфігурацій* Ради ЄС (Council configurations):

1) **Рада з загальних питань** (General Affairs Council, GAC) – координує роботу Ради, організовує засідання Європейської Ради і вирішує питання, що виникають у різних конфігураціях Ради;

2) **Рада міністрів закордонних справ** (Foreign Affairs Council, FAC) – єдина конфігурація, яка очолюється Верховним представником ЄС з закордонних справ та політики безпеки, а не міністром закордонних справ країни, що головує. Вона керує спільною зовнішньою та безпековою політикою, спільною політикою безпеки і оборони, торгівлею та розвитком співробітництва;

3) **Рада з економічних і фінансових питань** (Economic and Financial Affairs Council, Ecofin) – складається з міністрів фінансів і міністрів економіки держав-членів. Працює над бюджетними питаннями і питаннями, пов'язаними з діяльністю єврозони;

4) **Рада юстиції та внутрішніх справ** (Justice and Home Affairs Council) – об'єднує міністрів юстиції і міністрів внутрішніх справ держав-членів;

5) **Рада з питань зайнятості, соціальної політики, охорони здоров'я і захисту прав споживачів** (The Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council, EPSCO) – складається з міністрів з питань зайнятості, соціального захисту, захисту прав споживачів, захисту здоров'я і рівних можливостей;

6) **Рада з питань конкурентоспроможності** (Competitiveness Council, COMPET) – створена в червні 2002 р. у результаті злиття трьох попередніх конфігурацій: внутрішнього ринку, промисловості та наукових досліджень. Залежно від питань, включених до порядку денного, ця формація складається з міністрів, відповідальних за такі сфери, як європейські справи, промисловість, туризм та наукові дослідження. З набуттям чинності Лісабонським договором космічна політика була віддана Раді з питань конкурентоспроможності;

7) **Рада з питань транспорту, телекомунікацій та енергетики** (Transport, Telecommunications and Energy Council, TTE) – створена в червні 2002 р. у результаті злиття трьох політик в рамках однієї конфігурації. Склад формації залежить від порядку денного. Це утворення зустрічається приблизно раз на два місяці;

8) **Рада з питань сільського господарства та риболовлі** (Agriculture and Fisheries Council, AGRIFISH) – є однією з найстаріших формацій, що один раз на місяць об'єднує міністрів сільського господарства і рибальства та комісіонерів, відповідальних за сільське господарство, рибальство, безпеку харчових продуктів, ветеринарні питання та питання охорони здоров'я;

9) **Екологічна рада** (Environment Council, ENV) – складається з міністрів навколишнього середовища, які зустрічаються приблизно чотири рази на рік;

10) **Рада з питань освіти, молоді, культури та спорту** (Education, Youth, Culture and Sport Council, EYCS) – складається з міністрів освіти, культури, молоді, спорту та зв'язку, які зустрічаються приблизно три або чотири рази на рік.

### **Компетенція Ради ЄС**

В найбільш загальному вигляді компетенція Ради ЄС визначена у п. 1 ст. 16 Договору про Європейський Союз: «Рада спільно з Європейським Парламентом виконує законодавчу та бюджетну функції. Вона здійснює функцію з розробки політики та координаційну функцію, як встановлено Договорами».

Компетенція Ради визначена також в інших статтях установчих Договорів ЄС. Так, в цілому, Рада:

- бере участь у виданні норм вторинного права;
- бере участь у виконанні нормативних актів ЄС, але забезпечення їх реалізації покладається на Єврокомісію;
- забезпечує координацію спільної економічної політики
- має право законодавчої ініціативи;
- має право усувати членів Єврокомісії від роботи (якщо вони не справляються з роботою або чинять проступки), але остаточне рішення приймає Суд ЄС;
- створює комісії з основних напрямків діяльності ЄС;
- приймає рішення про персональний склад Економічного і Соціального комітетів, склад Рахункової палати і склад Єврокомісії;
- спільно з Європарламентом має компетенцію у розробці бюджету ЄС;
- приймає рішення про призначення чиновників адміністративної служби ЄС;
- володіє повноваженнями у сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки, а саме:
  - а) розробляє принципи загальної зовнішньої політики і політики безпеки в рамках орієнтирів, встановлених Європейською Радою;
  - б) приймає рішення про загальні акції і спільну позицію в цій сфері;
  - в) піклується про єдиний та узгоджений образ дій ЄС в цьому напрямку;
- займається координацією у сфері співпраці поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері (виробляє загальні позиції, рамкові рішення для зближення законодавств і управлінських положень);
- приймає рішення в будь-яких інших цілях і розробляє конвенції, які рекомендує приймати державам-учасникам.

**Прийняття рішень** в Раді ЄС здійснюється одногосно, простою або кваліфікованою більшістю.

*Одногосно* рішення приймається за позначеними в договорах ЄС поодинокими випадками (зовнішня політика, податки, юстиція, співпраця поліції), при внесенні поправок в проекти і рішення Єврокомісії. Утримання присутніх особисто членів або представлених членів не перешкоджає ухваленню Радою актів, які вимагають одностайності.

*Проста більшість* застосовується у випадках вирішення процедурних питань та питань Регламенту, у випадках звернення до Єврокомісії про проведення будь-якого розслідування, при визначенні правил діяльності Комітетів, передбачених у Договорах ЄС.

*Кваліфікована більшість* визначається за спеціальною процедурою зважування голосів. Лісабонський договір вніс ряд змін в систему голосування, прийняту в Раді. Згідно з п. 4 ст. 16 Договору про Європейський Союз з 1 листопада 2014 р. кваліфікованою більшістю буде вважатись щонайменше 55% членів Ради, що має у своєму складі принаймні п'ятнадцять осіб і в якій представлені держави-члени, що охоплюють принаймні 65% населення Союзу. Блокуювальну меншість мають складати принаймні чотири члени Ради, інакше слід вважати, що кваліфікованої більшості досягнуто. Інші положення, що регулюють питання кваліфікованої більшості, встановлені в ч. 2 ст. 238 Договору про функціонування Європейського Союзу.

*Окрема спеціальна процедура* застосовується при призначенні суддів і юридичних радників (генеральних адвокатів) Суду ЄС.

### **Європейська Комісія**

В інституційній системі ЄС Європейська Комісія займає надзвичайно важливе місце. В її руках зосереджена законодавча ініціатива. Вона наділена широкими повноваженнями в галузі розробки вторинного законодавства, здійснення спільних політик, контролю над дотриманням права ЄС. Від її активності, складу, порядку функціонування залежать сьогодення і майбутнє ЄС.

Як *вищий виконавчий орган* Європейського Союзу, Комісія діє на постійній основі. До складу Єврокомісії входить Верховний представник ЄС з питань закордонних справ і політики безпеки, який призначається Європейською Радою. Він виконує функції одного із заступників Голови ЄК.

**Період перебування на посаді в складі Єврокомісії складає 5 років.** Рішення приймаються більшістю голосів. Діє спеціальний Регламент (Commission Regulation), що визначає процедуру роботи Єврокомісії.

Згідно зі змінами, внесеними Лісабонським договором, з 1 листопада 2014 р. склад Єврокомісії буде формуватися з представників 2/3 країн-учасниць, якщо Європейська Рада не прийме іншого рішення.

Комісія як орган відповідальна перед Європейським Парламентом. Відповідно до ст. 234 Договору про функціонування Європейського Союзу Європейський Парламент може висловити Комісії *вотум недовіри*. Якщо такий вотум висловлено, Комісія як орган йде у відставку, а Верховний представник



Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки складає повноваження, які він здійснює в Комісії.

Очолує Єврокомісію Голова, який одночасно за посадою входить до складу Ради ЄС. Після змін, внесених Ніццьким договором, вага і значення посади **Голови Європейської Комісії** посилилися. Отримали закріплення деякі важливі повноваження, якими Голова фактично вже користувався. До них були додані нові. У ст. 17 Договору про Європейський Союз зазначено, що Голова: (а) встановлює керівні положення щодо роботи Комісії; (b) визначає структуру Комісії, забезпечуючи послідовність, ефективність та колегіальність її роботи; (c) призначає з-поміж членів Комісії заступників Голови, інших ніж Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки.

Член Комісії йде у відставку, якщо цього вимагає Голова. Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки йде у відставку згідно з процедурою, встановленою ч. 1 ст. 18, якщо цього вимагає Голова.

**У загальному вигляді компетенція Єврокомісії** визначена у ст. 17 Договору про Європейський Союз і деталізована в статтях інших документів ЄС. Зокрема, визначено, що Комісія:

- обстоює загальний інтерес Союзу та висуває належні ініціативи в цьому напрямку;
- забезпечує виконання Договорів та заходів, які ухвалюються установами на їх підставі;
- під контролем Суду Європейського Союзу наглядає за застосуванням права Союзу;
- виконує бюджет та керує програмами;
- здійснює координаційну, виконавчу та управлінську функції, як встановлено Договорами;
- забезпечує представництво Союзу у зовнішніх відносинах, за винятком сфери спільної зовнішньої та безпекової політики та інших випадків, обумовлених Договорами;
- ініціює щорічне та багаторічне планування діяльності Союзу з метою досягнення міжінституційних домовленостей;
- ухвалення законодавчих актів Союзу можливе лише на підставі пропозиції Комісії, якщо інше не передбачено Договорами. Ухвалення інших актів відбувається на підставі пропозицій Комісії у випадках, передбачених Договорами;
- контролює дотримання права ЄС і рішення Суду державами і, якщо необхідно, подає позов у порядку нагляду до Суду ЄС, тобто виступає як охоронець правопорядку в ЄС;
- володіє свободою в оцінці дій держав, має переслідувати кожне правопорушення, про яке стало відомо, але не може застосовувати санкції щодо держав-правопорушників; разом з тим має право застосовувати санкції до фізичних та юридичних осіб, які порушують право ЄС;

– бере участь у діяльності в галузі загальної зовнішньої політики і політики безпеки, має в цій сфері право ініціативи і право інформації; відповідає за узгодженість всіх зовнішньополітичних заходів, що реалізуються Союзом;

– координує роботу з питань співпраці поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері. Має право ініціативи щодо прийняття спільних позицій, рамкових рішень, проектів конвенцій.

Комісія відіграє головну роль у забезпеченні повсякденної діяльності ЄС, спрямованої на виконання основоположних договорів між країнами ЄС, загальносоюзних директив. Вона виступає із законодавчими ініціативами, а після затвердження контролює їх втілення в життя. У разі порушення законодавства ЄС Комісія має право вдатися до санкцій, у тому числі звернутися до Суду ЄС.

Комісія володіє значними автономними правами у різних сферах політики, зокрема аграрній, торговій, конкурентній, транспортній, регіональній тощо.

Кожен *комісар* (член Єврокомісії) відповідає за певний напрямок і виконує свої обов'язки за сприяння Адміністрації, що складається з департаментів (або **Генеральних директоратів** – Directorates-General, DGs) та спеціалізованих відділів (Commission services), працівники яких знаходяться в основному в Брюсселі та Люксембурзі.

Таким чином, Єврокомісія має права **реалізації, управління та контролю**. Вона відповідальна за планування і реалізацію загальної політики, виконання бюджету і управління програмами Європейського Співтовариства. Як «охоронниця Договорів», вона також стежить за виконанням європейського законодавства.

Основними робочими мовами Комісії є англійська, французька і німецька. Всі офіційні документи повинні перекладатися і публікуватися всіма офіційними мовами ЄС. Штаб-квартира Європейської Комісії розташована в Брюсселі.

### **Європейський Парламент**

У Європейському Парламенті безпосередньо представлено населення ЄС. З моменту заснування Парламенту в 1952 р. його повноваження постійно розширювалися, особливо в результаті Маастрихтського договору в 1992 р. і Договору в Ніцці в 2001 р.

З 10 по 13 вересня 1952 р. проходило перше засідання в рамках ЄОВС міжпарламентського інституту – Асамблеї у складі 78 представників, які були обрані з числа депутатів національних парламентів. Ці збори мали тільки рекомендаційні повноваження, але отримали право відправляти у відставку вищі виконавчі органи ЄОВС. У 1957 році в результаті підписання Римських договорів були засновані Європейське Економічне Співтовариство і Європейське співтовариство з атомної енергії. З 1958 року Асамблея стала єдиним інститутом для всіх трьох співтовариств і отримала назву

**Європейської Парламентської Асамблеї.** З 1962 р. вона була перейменована в Європейський Парламент. Ця назва була офіційно закріплена в 1986 р. у тексті Єдиного Європейського Акта.

Спочатку Європейський Парламент мав лише консультативні повноваження і міг впливати на прийняття нормативних документів з правом дорадчого голосу. З 1980-х років ситуація почала поступово змінюватися.

За умовами Лісабонського договору Європейський Парламент здійснює законодавчі функції та функції, пов'язані з бюджетом ЄС, спільно з Радою. Парламент отримує більшу повноту влади, оскільки його вага як законодавчого органу прирівнюється до ваги Ради. Він також отримує рівний статус з Радою щодо питань бюджету, тому що диференціація на обов'язкові та необов'язкові витрати не проводиться.

*Європарламенту доручено обрання Голови Єврокомісії (тоді як до цього він тільки схвалював кандидатуру, висунуту урядами країн-членів).*

Як зазначено у ст. 14 Договору про Європейський Союз, до складу Європейського Парламенту входять представники громадян Союзу. Їх кількість не може перевищувати *сімсот п'ятдесяти плюс Голова*. Представництво громадян *є дегресивно-пропорційним з мінімальним порогом* з шести представників від держави-члена. Жодна держава-член не може отримати більше ніж дев'яносто шість місць. Європейська Рада одностайно ухвалює рішення про склад Європейського Парламенту за ініціативою Європейського Парламенту і за його згодою.

*Термін повноважень Європарламенту складає 5 років.* Процедурні питання регулює спеціальний Регламент, який затверджується більшістю голосів.

Вибори в Європарламент – прямі при таємному голосуванні. Але єдиний процес виборів у всіх державах ЄС поки не реалізований, хоча передбачений Договором про Євратом. Останні вибори до Європарламенту були проведені 22-25 травня 2014 р.

Європейський Парламент *проводить щорічну сесію*, яка триває 5–6 тижнів. Він збирається кожного другого вівторка березня без потреби скликання. Європейський Парламент може збиратися на позачергові сесії на вимогу більшості складу своїх членів або на вимогу Ради чи Комісії.

Пленарні засідання зазвичай проводяться в Страсбурзі, але в Брюсселі є власний зал для пленарних засідань, який використовується в особливих випадках. *Депутати здійснюють свою діяльність за вільним мандатом.* Голосують особисто, не підкоряються дорученням чи вказівкам своїх держав.

Якщо Договорами не передбачено інше, Європейський Парламент *діє більшістю поданих голосів.*

Європейський Парламент, діючи за допомогою регламентів за власною ініціативою згідно зі спеціальною законодавчою процедурою після отримання висновку Комісії та схвалення Радою, *встановлює правила та загальні умови, що регламентують виконання обов'язків його членів.*

Європарламентарі користуються *парламентськими імунітетом та індемнітетом*, які визначені у гл. 3 Протоколу (№ 7) «Про привілеї та імунітети Європейського Союзу».

**На чолі Європарламенту** перебуває обраний **Голова** і його заступники, що становить Президію.

У Європарламенті можуть створюватися **партійні фракції**, які являють собою міжнародні партійні об'єднання. В останні роки до фракцій Європарламенту належали такі партійні об'єднання:

- Європейська народна партія (консерватори та християнські демократи);
- Прогресивний альянс соціалістів і демократів (соціал-демократи і соціалісти);
- «Альянс лібералів і демократів за Європу» (ліберали);
- Зелені (екологісти і регіоналісти);
- Європейські консерватори і реформісти (консерватори, які виступають проти федералізації ЄС);
- Європейські об'єднані ліві (соціалісти і комуністи);
- «Європа за свободу і демократію» (націоналісти і євроскептики);
- незалежні (позафракційні).

Основними **функціями Європейського Парламенту** є:

– законодавча влада: у більшості випадків Європейський Парламент поділяє законодавчу владу з Радою Євросоюзу, особливо в рамках процедури прийняття спільних рішень;

– бюджетні повноваження: Європейський Парламент поділяє бюджетні повноваження з Європейською Радою за допомогою прийняття річного бюджету голосуванням, приведення його у законну силу за допомогою підписання Головою Європейського Парламенту та спостереження за його виконанням;

– повноваження контролю над органами Європейського Союзу, особливо над Європейською Комісією.

Будь-який громадянин Союзу та будь-яка фізична або юридична особа, що проживає або має юридичну адресу на території держави-члена, має право особисто або спільно з іншими громадянами або особами *письмово звернутися* до Європейського Парламенту з питання, що належить до сфер діяльності Союзу і що безпосередньо стосується його або її.

Європарламент співпрацює з національними парламентами країн-членів згідно з Протоколом (№ 1) «**Про роль національних парламентів в Європейському Союзі**», який є невід'ємною частиною установчих Договорів. Положення зазначеного Протоколу зміцнюють принцип представницької демократії, покладений в основу функціонування Європейського Союзу.

*Протокол передбачає дві групи заходів залучення національних парламентів до діяльності Євросоюзу. По-перше*, це детально визначена система інформування національних парламентів щодо роботи установ ЄС, яка включає такі дії:

1) усі проекти законодавчих актів, надіслані до Європейського Парламенту та Ради, одночасно надсилаються національним парламентам. Від дня, коли національним парламентам повідомляється проєкт законодавчого акта офіційними мовами Союзу, до дня, коли цей проєкт вноситься до порядку денного Ради з метою ухвалення цього проєкту або ухвалення позиції згідно з законодавчою процедурою, має минути вісім тижнів;

2) порядок денний та підсумки засідань Ради, зокрема протоколи засідань, на яких Рада обговорює проєкти законодавчих актів, надсилаються безпосередньо національним парламентам та одночасно урядам держав-членів;

3) Комісія передає безпосередньо національним парламентам консультативні документи Комісії («зелені» й «білі» книги та повідомлення) після їхнього оприлюднення. Комісія також надсилає національним парламентам річну законодавчу програму та всі інші документи законодавчого планування або політичної стратегії одночасно з поданням їх до Європейського Парламенту та Ради;

4) Рахункова Палата, надсилаючи щорічний звіт Європейському Парламентові та Раді, одночасно надсилає цей звіт національним парламентам для інформування;

5) національні парламенти можуть надіслати Головам Європейського Парламенту, Ради та Комісії обґрунтований висновок щодо дотримання в законодавчій пропозиції принципу субсидіарності згідно з процедурою, встановленою в Протоколі про застосування принципів субсидіарності та пропорційності.

По-друге, у Протоколі (ст. 9-10) передбачено умови ефективного та регулярного міжпарламентського співробітництва, яке включає обмін інформацією та найкращим досвідом між національними парламентами і Європарламентом, а також організацію міжпарламентських конференцій, зокрема для обговорення питань спільної зовнішньої та безпекової політики.

Європарламент є тим інститутом ЄС, який має найбільший потенціал щодо розширення повноважень у межах об'єднання.

### Суд ЄС

Суд ЄС включає Суд, Загальний суд і спеціалізовані суди (ст. 19.1 ДЄС). Між ними існують відносини субординації. Окрім судів, вирішенням суперечок в ЄС займаються також Європейська рада та Комісія.

Суд складається з суддів, які призначаються від кожної держави-члена. Термін призначення – *шість років* з правом повторного призначення за спільною згодою урядів держав. Кожні три роки відбувається оновлення (ротація) половини складу Суду (14 з 28 членів). Судді, що йдуть у відставку, можуть бути призначені повторно.

Суддям допомагають генеральні адвокати, або юридичні радники, у складі вісьмох осіб. П'ять генеральних адвокатів призначають великі держави ЄС (Німеччина, Франція, Італія, Іспанія, Великобританія), інші три особи призначаються по чергово шляхом ротації між 24 країнами-членами в

алфавітному порядку назв цих країн. Кожні три роки оновлюється половина складу генеральних адвокатів. Враховуючи особливу позицію Польщі, Лісабонський договір передбачив, що кількість генеральних адвокатів може бути збільшена до 11 осіб, 6 з яких буде належати до великих держав плюс Польща.

Вибір кандидата в судді залежить від розсуду національного уряду. Але є дві вимоги: 1) високий професійний рівень, 2) незалежність (відмінна репутація), підтверджена багаторічною роботою. Обов'язковим є знання французької мови (робоча мова Суду – французька). Суддями рекомендуються судді вищих національних судів, університетські професори права.

Зміщення судді з посади відбувається тільки на основі одностайного рішення всіх суддів та генеральних адвокатів.

При вступі на посаду судді приносять спеціальну присягу, підписують декларацію-зобов'язання дотримуватися правил доброчесності і скромності.

*Генеральні адвокати* (своєрідні експерти) вивчають справи і представляють Суду об'єктивний і неупереджений висновок (ст. 252 Договору про функціонування ЄС). Він оголошується на відкритому судовому засіданні, має великий вплив на винесення рішень, але формально *Суд не повинен слідувати рекомендаціям генерального адвоката*.

Інститут генеральних адвокатів піддається критиці, оскільки порушує принцип змагальності та рівності сторін у суді. Але Європейський Суд з прав людини визнав його правомірним.

Проводяться пленарні засідання Суду і засідання в палатах. *Палати формуються самим судом у складі 3 або 5 (7) суддів*. Палата обирає свого голову, якщо в ній 5 суддів – строком на три роки, якщо 3 судді – на один рік. Їх списки публікуються в Офіційному журналі ЄС.

*Велика палата* складається з голів палат *ex officio* (за посадою) і розглядає справи на вимогу держави-члена або органу ЄС, що є стороною у справі (ст. 16 Статуту Суду ЄС).

В особливо важливих випадках Суд може розглядати справу у повному складі на пленарному засіданні (ст. 251 Договору про функціонування ЄС). До таких випадків належить звільнення з посади Омбудсмена, члена Комісії, члена Рахункової палати, або якщо Суд вважає, що надана йому на розгляд справа має виняткову важливість.

На кожному засіданні ведеться протокол, який підписує Голова та Секретар (ст. 33 Статуту Суду ЄС).

Суд діє колегіально, його рішення представляють думки усіх суддів загалом. Рішення Суду є дійсними, якщо під час слухань бере участь *непарна* кількість суддів, а рішення приймаються простою більшістю. Засідання палати з трьох або п'яти суддів є правочинними, якщо на ньому присутні три судді. Для правочинності засідання Великої палати потрібна присутність 9 суддів, а для засідання у повному складі – 15 суддів. Рішення підписують Голова та Секретар. Рішення зачитуються на відкритому судовому засіданні.

### ***Судова процедура***

Порушення справи починається з подачі письмової заяви (в окремих випадках – скарги) на ім'я секретаря Суду ЄС. Така заява повинна в обов'язковому порядку включати в себе:

- 1) ім'я або повне найменування та постійну адресу заявника;
- 2) вказівку сторони (або сторін), проти якої спрямовано заяву;
- 3) визначення предмета спору і сумарний опис причин, що його викликали;
- 4) текст заперечувального акта;
- 5) висновки, до яких приходять позивач, а також перелік доказів, якщо вони мають місце.

Всі необхідні додаткові процесуальні документи, в тому числі свідоцтва та інші акти, включаються в дос'є, яке додається до заяви. Прийняття заяви до розгляду супроводжується вказівкою інстанції, яка буде розглядати справу по суті.

Судова процедура складається з *двох стадій* (ст. 20 Статуту Суду ЄС).

Перша – *письмова процедура* – складається з повідомлення сторін та установ Союзу, чиї рішення є предметом спору, заяв, викладу справи, аргументів захисту, зауважень, відповідей на запити, якщо такі є, разом з усіма супроводжувальними паперами та документами або їх засвідченими копіями.

На цій стадії Суд може запитувати додаткову документацію та висновок експертів. Суд може вимагати від сторін подання всіх документів та надання всієї інформації, яку Суд вважає необхідною. Про будь-яку відмову складається формальний акт. Суд може також вимагати від держав-членів та установ, органів, служб та агенцій, що не є сторонами у цій справі, надання всієї інформації, яку Суд вважає необхідною для розгляду справи (ст. 24 Статуту Суду ЄС). Суд може у будь-який час доручити будь-якій особі, органу, органу влади, комітетові або іншій організації, за його вибором, надати експертний висновок (ст. 25 Статуту Суду ЄС).

Справу веде з боку Суду спеціально призначений суддя-доповідач або його заступник. Узагальнену оцінку справи готує спеціально призначений для її вивчення генеральний адвокат.

Друга – *усна процедура* – складається з виголошення доповіді, яку представляє суддя-доповідач, слухання у Суді представників, радників, адвокатів та висновків Генерального адвоката, а також слухання свідків та експертів, якщо такі є. Вони можуть супроводжуватися питаннями з боку суддів, адресованими адвокатам або іншим представникам сторін спору. Відповідні акти визначають, хто саме може виступати як адвокат, радник або офіційний представник, та їх статус. Таким представникам, радникам та адвокатам, коли вони виступають у Суді, надаються права та імунітети, необхідні для незалежного виконання своїх обов'язків згідно з умовами, встановленими в Регламенті. Викладачі університетів, що є громадянами держави-члена, чиє законодавство надає їм право виступати в суді, мають такі самі права, які надано адвокатам (ст. 19 Статуту Суду ЄС).

Порядок розгляду справ встановлює Голова Суду. Слухання в Суді *проводяться прилюдно*, якщо Суд за власною ініціативою або за поданням сторін не вирішить інакше, зважаючи на вагомій підстави (ст. 31 Статуту Суду ЄС).

Свідки та експерти можуть заслуховуватися під присягою, що складена у формі, встановленій у Регламенті, та у спосіб, встановлений законодавством країни, громадянином якої є свідок або експерт. Суд також може наказати, щоб свідка або експерта заслухав судовий орган за місцем його постійного проживання. Наказ про це надсилається до виконання компетентному судовому органу згідно з умовами, встановленими у Регламенті (ст. 28-29 Статуту Суду). Стаття 30 Статуту передбачає: «Держава-член розглядає будь-яке порушення присяги з боку свідка або експерта як злочин, скоєний в одному з її судів, що має юрисдикцію у цивільних справах. На вимогу Суду зацікавлена держава-член притягає злочинця до відповідальності у своєму суді відповідної юрисдикції».

Згідно зі ст. 40 Статуту Суду ЄС *сторонами у Суді* можуть виступати держави-члени та органи Союзу, служби та агенції Союзу, а також будь-які особи, що доведуть зацікавленість у результатах розгляду будь-якої справи, поданої на розгляд Суду. *Фізичні або юридичні особи не вступають* у справи між державами-членами, між установами Союзу або між державами-членами та установами Союзу.

*Як треті особи* у справі можуть брати участь держави-члени, установи, органи, служби та агенції Союзу, а також будь-які інші фізичні або юридичні особи, визначені в Регламенті, щоб оскаржити рішення, ухвалене без їхнього заслуховування, якщо це рішення шкодить їхнім правам (ст. 42 Статуту Суду ЄС).

Стаття 41 Статуту Суду ЄС передбачає, що якщо відповідач, якого належним чином викликано до суду, не подає письмових пояснень на свій захист, проти нього ухвалюється рішення. Рішення можна оскаржити протягом одного місяця після повідомлення про нього. Із факту оскарження не випливає, що виконання рішення призупиняється, якщо Суд не вирішить інакше.

Суд може, за умови згоди сторін спору і за рекомендацією Генерального адвоката, прийняти рішення, *не вдаючись до усної стадії* розгляду справи, або *заслухати справу, не вдаючись до допомоги Генерального адвоката*.

Суд у будь-якій справі, яку він розглядає, може призначати будь-які необхідні тимчасові заходи (ст. 279 Договору про функціонування ЄС).

Позови, подані до Суду, не мають призупинючої сили. Проте Суд може, якщо він вважає, що цього вимагають обставини, постановити призупинити застосування акта, що оскаржується.

Мова, що використовується в ході розгляду справи, може бути будь-якою з офіційних мов ЄС, однак робочою мовою та мовою, якою проводяться наради суддів, готуються проекти судових рішень, *є французька*.

*Рішення по суті справи виноситься* Судом: Великою палатою чи палатою, рідше одноосібним суддею, а у виняткових випадках – пленумом.



Постанова Суду є остаточною й оскарженню не підлягає. *Перегляд* може мати місце тільки за нововиявленими обставинами і впродовж 10 років з дня прийняття рішення. Заяву про перегляд рішення можна подавати до Суду, лише якщо виявлено факт такого характеру, який може бути вирішальним чинником і який був невідомий Судові та стороні, що вимагає перегляду, на момент прийняття рішення. Перегляд справи починається за рішенням Суду, що чітко встановлює існування нового факту, визнає, що його характер є таким, що дає підстави відкрити справу для перегляду, та оголошує заяву прийнятною на цій підставі (ст. 44 Статуту Суду ЄС).

Оскарження рішень суду можливе не лише стороною в справі. Існує так звана *опозиція третіх осіб*: можливість оскарження з боку осіб, що не брали участь в судовому розгляді, на думку яких рішення Суду завдає збитку їх інтересам (не пізніше ніж за два місяці після публікації рішення в Офіційному журналі Європейського Союзу).

### **Компетенція Суду.**

Виступає як *квазіконституційний Суд* або Суд у справах управління. До компетенції входить тлумачення установчих договорів, контроль за нормативними актами вторинного права, контроль дій держав-учасників.

При цьому вирішується двоєдине завдання: 1) Суд стежить, щоб держави-учасники дотримувалися зобов'язань, накладених участю в ЄС, 2) захищає права та інтереси фізичних і юридичних осіб, засновані на праві ЄС.

Конституційні функції Суду ЄС полягають у виконанні Судом таких основних покладених на нього завдань, як, *по-перше*, забезпечення дотримання державами-членами та інститутами меж розподілу повноважень між ними і дотримання інститутами меж наданих їм повноважень; *по-друге*, контроль над відповідністю внутрішнього законодавства держав-членів, в тому числі і актів конституційного характеру, що діють і затверджуються в державах-членах, положенням установчих договорів; *по-третє*, захист прав і свобод людини в ЄС.

Виконуючи ці функції, Суд ЄС захищає в своїй практиці ідею про превалювання спільних інтересів ЄС над окремими інтересами держав-членів, про незворотність делегування суверенних повноважень державами-членами Європейському Союзу. Суд ЄС, таким чином, виконує функції гаранта міцності і стабільного розвитку інтеграційних об'єднань, перешкоджає їх ослабленню.

До компетенції Суду *входить забезпечення і охорона правопорядку при застосуванні Договорів ЄС*. Але, відповідно до ст. 275 Договору про функціонування ЄС, «Суд Європейського Союзу не має юрисдикції стосовно положень, пов'язаних із спільною зовнішньою та безпековою політикою, а також стосовно актів, ухвалених на основі цих положень».

Важливою складовою роботи Суду є *надання висновків з правових проблем*. Ці висновки пов'язують держави-учасники, що запросили думку Суду, та інститути ЄС.

У Суді прийнято позовне провадження (розгляд справ на основі поданих позовів). Види позовів:

- про невиконання зобов'язань, що впливають з Договорів ЄС;
- позови про визнання дій органів ЄС нікчемними;
- позови про бездіяльність органів ЄС;
- позови про відшкодування шкоди;
- преюдиціальна процедура: справи, що виникають у зв'язку зі зверненням національних судів держав-учасників з приводу законності того чи іншого нормативного акта ЄС, що підлягає застосуванню в конкретному судовому процесі.

Поряд з розглядом прямих позовів з питань нормативних актів ЄС здійснюється *непряма перевірка* всіх нормативних актів, задіяних у справі.

Особлива сфера діяльності Суду – *питання щодо невиконання зобов'язань державами-учасниками*. Ці питання можуть бути внесені до розгляду Суду Європейською комісією або іншою державою-членом (ст. 258-259 Договору про функціонування ЄС). Якщо Суд встановлює, що існує порушення, він може накласти на відповідну державу-члена зобов'язання сплатити тверду суму або пеню, що не перевищують розміру, визначеного Комісією (ст. 260 Договору про функціонування ЄС).

Крім судових повноважень, у Суду існує *преюдиціальна юрисдикція*.

Це означає, що національні суди держав-членів ЄС можуть направляти запити до Суду з проханням винести преюдиціальне рішення стосовно тлумачення установчих договорів, дійсності і тлумачення актів інститутів ЄС, тлумачення статутів органів, створених за рішенням Ради (ст. 267 Договору про функціонування ЄС). У разі такого звернення судовий розгляд справи у відповідному національному суді призупиняється до винесення рішення Судом ЄС. Після отримання преюдиціального рішення Суду ЄС національний суд приймає остаточне рішення у справі. Таким чином, у разі виконання преюдиціальних повноважень Суд не вирішує за національні суди спір суб'єктів, тому що це було б розцінено як втручання в судовий процес, до якого Суд не має відношення, а лише дає консультацію з приводу законності і обґрунтованості застосування положень законодавства ЄС.

Національні суди, однак, можуть відмовитися від звернення до Суду ЄС, заявивши, зокрема, що відповідні положення права ЄС є чіткими та зрозумілими і не вимагають тлумачення Судом ЄС. Така відмова має своє юридичне обґрунтування в доктрині «act clair», яка визнана Судом ЄС. Тим самим існує можливість застосовувати акти національних властей, що суперечать праву Євросоюзу.

Але в цілому право Суду ЄС виносити рішення у преюдиціальному порядку забезпечує однакове тлумачення і застосування права Євросоюзу в усіх державах-членах.

Суд є апеляційною інстанцією для оскарження рішень Суду Загальної юрисдикції, а у виняткових випадках – й рішень Суду у справах державної служби ЄС.

## **ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

Таким чином, діяльність кожного з розглянутих основних органів ЄС (Європейський Парламент, Європейська Рада, Рада ЄС, Європейська Комісія, Суд ЄС) відіграє важливу роль у справі інтеграції європейських народів.

## **ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Інституційний механізм ЄС можна розуміти у двох значеннях.

У широкому сенсі під інституційним механізмом ЄС слід розуміти всю сукупність інститутів, органів та установ, які разом забезпечують реалізацію завдань ЄС і сприяють досягненню поставлених ним цілей.

У вузькому сенсі він включає до свого складу сім інститутів: Європейський Парламент, Європейську Раду, Раду ЄС, Європейську Комісію, Суд ЄС, Рахункову палату та Центральний європейський банк (ст. 13 Договору про Євросоюз).

Щодо поняття інституту ЄС, то у юридичній доктрині також зустрічаються два підходи до його розуміння. Відповідно до першого, у Євросоюзі виділяють два види органів – основні, що мають назву інституту, і допоміжні. Відповідно до другого підходу, термін «інститут» відносять до установ, наділених повноваженнями приймати юридично зобов'язальні рішення, а в інших випадках використовується поняття «орган».

Інститут Європейського Союзу це керівний орган, якому притаманні власна легітимність, певна функціональна та процедурна автономія, назва якого чітко передбачена в установчому договорі, який наділений повноваженнями приймати юридично зобов'язальні рішення.

Що стосується допоміжних органів ЄС, які сприяють роботі інститутів ЄС, то загалом можна виділити три категорії: органи як фінансового, так і адміністративного контролю; органи управління; консультативні органи.

До установ належать ті відомства Євросоюзу, які створено для виконання спеціальних функцій та наділено самостійною правосуб'єктністю як юридичні особи. До Лісабонського договору ці установи вважали різновидом органів ЄС.

Наприклад: Європейське офіс по боротьбі з шахрайством (OLAF); Соціально-економічний комітет; Комітет регіонів, Європейський інвестиційний банк, Європейське оборонне відомство, Європол, Євроуст, тощо.

## **МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ**

Під час вивчення положень цієї теми особливу увагу слід звернути на повноваження та організацію діяльності інститутів Європейського Союзу, розмежування термінів: «інститут», «орган» та «установа» ЄС.

Важливо також з'ясувати порядок звернення та правові наслідки преюдиціальних звернень до Суду ЄС, а також сутність концепції «act clair» в діяльності його судової системи.

## ТЕМА № 3. ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ: ПОНЯТТЯ І ДЖЕРЕЛА (2 години)

### ПЛАН ЛЕКЦІЇ:

I. Поняття права Європейського Союзу та його система .....	66
II. Первинне та вторинне право ЄС: поняття та зміст .....	71
III. Суб'єкти права Європейського Союзу.....	78

### РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:

1. Бочарова Н.В. Право Європейського Союзу. Частина 1 : навч. посібник / Н.В. Бочарова. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 232 с.
2. Денисов В. Н. Право Європейського Союзу та правопорядок України : механізм взаємодії / В. Н. Денисов, В. І. Муравйов // Взаємодія міжнародного права з внутрішнім правом України : монографія / [Акуленко В. І., Андреасян Г. А., Білорицький Г. О. та ін.; за ред. В. Н. Денисова]. – К. : Юстиніан, 2006. – С. 540–550.
3. Десмонд Дайнен. Дедалі міцніший союз. Курс європейської інтеграції : пер. з англ. М. Марченко / Десмонд Дайнен. – К. : “К.І.С.”, 2006. – 696 с.
4. Европейское право. Учебник для вузов / Под общ. ред. д. ю. н., проф. Л.М. Энтина. – М.: Издательство НОРМА, 2001. – 720 с.
5. Ерпылева Н.Ю. Европейское банковское право: механизм правового регулирования банковской деятельности // Государство и право. - 1998. - № 3. - С. 71-81.
6. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / Упорядник Г Друзенко і за заг. ред. Т. Качки. — К.: Юстиніан, 2005. - 512 с.
7. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К. : Київський університет, 2007. – 303с.
8. Ніццький Договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права / За наук. ред. С. Шевчука. - К: Логос, 2001. - 196 с.
9. Основи права Європейського Союзу: Нормативні матеріали / За заг. ред. М.В. Буроменського. — Харків: Яшма, 2005. - 236 с.
10. Петров Р. А. Поняття “*acquis communautaire*” у праві Європейського Союзу / Р. А. Петров // Право України. – 2003. – № 9. – С. 142–146.
11. Петров Р.А. Пряма дія та труднощі механізму застосування права Європейського Союзу // Правничий Часопис Донецького Університету. – 1997. – № 1. – С 23–27.
12. Право Європейського Союзу: Навчальний посібник / За заг. ред. Р. А. Петрова. – 2-ге вид. – К. : Істина, 2009. – 376 с.
13. Право Європейського Союзу. Особлива частина : Навч. посібник / За ред. М. Р. Аракеяна, О. К. Вишнякова. – К. : Істина, 2010. – 528 с.
14. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.:

Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.

15. Хорольський Р. Б. Судовий прецедент як джерело права Європейського співтовариства // Проблеми законності. – Вип. 39. – Харків: Національна юридична академія України, 1999. – С. 204-210.

16. Хорольський Р. Б. Угода про партнерство та співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами та їх державами-членами 1994 року як джерело права Європейського співтовариства // Вісник Академії правових наук України. – 2006. – № 4. – С. 198-207.

### МЕТА ЛЕКЦІЇ:

– з'ясувати, що являє з себе поняття «Право Європейського Союзу»; встановити його співвідношення з національним правом держав-членів та міжнародним публічним правом; встановити загальні та спеціальні принципи права ЄС, його цінності та джерела; дослідити класифікацію джерел права ЄС, зосередивши основну увагу на актах первинного та вторинного права; ознайомитись із системою права ЄС.

### ВСТУП

Право ЄС є самостійною правовою системою, що знаходиться на стику національного права держав-членів ЄС і права міжнародного та має комплексну юридичну природу, поєднуючи в собі риси, характерні як для міжнародного, так і для внутрішньодержавного права. Воно містить норми різних галузей і правових інститутів (конституційне, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне, екологічне, митне, банківське, податкове право тощо) і має своєрідний, унікальний структурний поділ. Воно увібрало в себе досягнення різних правових систем, а його самостійний розвиток призводить до появи багатьох правових новел сучасності. В цьому праві найбільш адекватно відображена світова тенденція конституціоналізації права і рух до загального правового майбутнього людства. Як втілення міжнародного та міжнаціонального компромісу, співробітництва і взаємодії, право ЄС формує унікальні прийоми, засоби і методи узгодження прагнень держав, народів й осіб задля загального цивілізаційного прогресу. Право ЄС розробляє і випробовує на практиці принципи гармонійного поєднання інтересів особи, регіонів, країн із завданнями глобалізації. При цьому пріоритетними є права людини та ідеали правової демократичної держави.

## I. ПОНЯТТЯ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ ТА ЙОГО СИСТЕМА

**Право Європейського Союзу** (*англ. European Union law, фр. Droit de l'Union européenne*) – це система правових норм, що регулює процес європейської інтеграції, порядок створення та функціонування європейських владних інститутів та пов'язані з цим суспільні відносини.

Цілий ряд дослідників висловлює точку зору про те, що право ЄС являє

собою лише *підсистему загального міжнародного права*. Інші стверджують, що право ЄС можна прирівняти до права держав, що входять до нього.

Проте в сучасній юридичній літературі *переважає оцінка права ЄС як автономного явища*. Питання про автономність права Європейського Союзу є одним з ключових як для його розуміння, так і застосування. У разі невизнання за ним самостійності і віднесення його до регіональних норм міжнародного права право ЄС могло б втратити можливість прямої дії на території країн-членів ЄС.

Це пояснюється тим, що місце міжнародно-правових норм у національному законодавстві визначається конституційним актом кожної з держав. Тобто для застосування норм права ЄС була б однозначно необхідна їх імплементація в національні правові системи. Відповідно, могла б виникнути ситуація, коли норми права ЄС діяли б в одних державах-членах ЄС безпосередньо, а в інших – тільки через видання національного правового акта.

Не можна не визнати того факту, що право ЄС на перших етапах свого існування було переважно міжнародно-правовим феноменом і складовою частиною міжнародного (публічного) права. Так звані засновницькі договори про утворення Європейських спільнот (1951 і 1957 рр.) були типовими міжнародними угодами, що регулювали міждержавну взаємодію їх учасників. Але надалі розвиток інтеграційних процесів в Європі поступово призвів до виникнення нових суспільних відносин, що не співпадали за своїм змістом з власне міжнародними відносинами. Це було пов'язано з передачею державами-членами інтеграційних співтовариств цілого ряду суверенних повноважень наднаціональним інститутам – Раді Європейського Союзу, Європейському парламенту, Європейській комісії. Зрештою ця обставина мала своїм наслідком відособлення правової системи ЄС від міжнародного права, а також **поділ права ЄС на дві частини: первинне та вторинне**.

Визначальним моментом у становленні права ЄС стала позиція Суду Європейського Союзу. У рішенні в справі 6/64 *Costa v. ENEL* від 15 липня 1964 р. подано досить чітку характеристику **права ЄС як особливої правової системи**. В рішенні Суду зазначено, що, на відміну від звичайних міжнародних договорів, Договір ЄЕС створив свою власну правову систему, яка, зі вступом договору ЄЕС в силу, стала невід'ємною складовою частиною правових систем держав-членів і положення якої зобов'язані застосовувати їх суди. Таким чином, це рішення Суду зафіксувало легальну констатацію формування власної специфічної правової системи Європейських співтовариств.

Ця позиція Суду була підтверджена і розвинена в інших рішеннях, її дотримуються всі інституції ЄС. Тобто, по суті, Договір ЄЕС був прирівняний до конституційних актів, що і дозволило вважати момент його вступу в силу *відправною точкою початку існування права Європейського Союзу як автономної, самостійної правової системи*.

У 1991 і 1994 роках Суд ЄС в об'єднаній справі C-6/90 і C-9/90 "*Francovich*" знову підтвердив, що європейські спільноти створили свою самостійну правову систему, відмінну від міжнародного і національного

(внутрішньодержавного) правопорядку. У зв'язку з цим в юридичній літературі для характеристики природи правової системи ЄС став широко використовуватися термін "наднаціональне право". Автори тим самим підкреслюють якісну своєрідність предмета правового регулювання *права Євросоюзу*.

Слід зазначити, що у вітчизняній й іноземній юридичній літературі поняття «правова система ЄС» часто ототожнюється з поняттям «**acquis**».

Слово «**acquis**» є французьким терміном, який за часів існування Європейського Співтовариства виражав всю сукупність його норм, а також прав і принципів, що з них походять. На той час дане слово використовувалось у словосполученні «**acquis communautaire**» («доробок спільноти»).

На думку українських науковців, зокрема, М. М. Микієвича і З. М. Мозіля, поняття «**acquis communautaire**» охоплює *усю сукупність норм, правил, принципів, концепцій, доктрин, понять та відображає специфіку правової системи ЄС, який є міжнародним об'єднанням sui generis (особливий)*.

А згідно із Законом “Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу” від 18 березня 2004 р. № 1629-IV **acquis communautaire** – правова система Європейського Союзу, яка включає акти законодавства Європейського Союзу (але не обмежується ними), прийняті в рамках Європейського Співтовариства, Спільної зовнішньої політики та політики безпеки і Співпраці у сфері юстиції та внутрішніх справ.

Нині термін «**acquis**» використовується для позначення правових досягнень Європейського Союзу і вживається в трьох таких словосполученнях:

– «**acquis communautaire**» («доробок спільноти») – увесь комплекс норм права в ЄС, які створювались та розвивались протягом майже 50 років та містять декілька тисяч різних видів правових актів і майже 9 тисяч рішень Суду ЄС. Таким чином, це сукупність спільних прав і зобов'язань, обов'язкових до виконання в усіх країнах – членах ЄС;

– «**acquis de l'Union**» – сукупність юридичних норм, що виникли в процесі розвитку ЄС; фактично співпадає за значенням з терміном «право ЄС»;

– «**schengen acquis**» («шенгенський доробок») – синонім терміна «шенгенське право», що означає комплекс норм, які регулюють умови в'їзду і пересування фізичних осіб територією держав-членів ЄС, включаючи умови і порядок отримання єдиної (шенгенської) візи, а також питання спільної боротьби зі злочинністю. Шенгенські досягнення є складовою частиною права ЄС і включені як додаток в Амстердамський договір 1997 р.

Важливо зазначити, що держави – члени ЄС постійно вдосконалюють власне **acquis** як в цілому, так і в окремих його частинах, що безумовно впливає на появу нових та оновлення вже існуючих галузей та інститутів системи права ЄС.

До галузей права ЄС належать: сукупність правових норм, які визначають правове становище Союзу; правове регулювання внутрішнього ринку; торгівельне та комерційне право; право конкуренції; право охорони

навколишнього середовища; право щодо державних замовлень; митне право; трудове право; право зовнішніх зносин тощо.

Щодо інститутів права ЄС, то можна говорити про два їх види. По-перше, це інститути, що є загальними для всієї системи права ЄС. До них належать визнання, правонаступництво, відповідальність. Окрім цього, у кожній галузі права ЄС формуються власні інститути. Наприклад, в межах правового регулювання внутрішнього ринку ЄС існують такі інститути, як свобода пересування товарів, вільний рух людей, свобода економічної діяльності і надання послуг, вільний рух капіталів.

На розвиток системи права ЄС суттєвий вплив здійснюють різні види принципів, які визначають керівні засади діяльності Союзу. Вони згадуються у статтях установчих договорів і конкретизуються в практиці Суду ЄС та поділяються на загальні та галузеві (або спеціальні).

Загальні принципи стосуються основ діяльності ЄС. Вони *регулюють взаємовідносини між ЄС та державами-членами* (рівність держав-членів, національна індивідуальність, повага до основних функцій держави, лояльного співробітництва Євросоюзу і держав-членів (ст. 4 ДЄС); *визначають засади розподілу повноважень у ЄС* (принцип наділення повноваженнями, субсидіарність, пропорційність (ст. 5 ДЄС); *забезпечують захист прав і свобод людини* (ст. 6 ДЄС, ст. 16 ДФЄС); *закріплюють демократичний характер устрою ЄС* (рівність громадян ЄС, представницька демократія, участь громадян і їх об'єднань у діалозі з інститутами Союзу, участь національних парламентів у діяльності ЄС, гласність, дотримання статусу церков, релігійних асоціацій чи громад у державах-членах (статті 9-12 ДЄС, статті 15 та 17 ДФЄС); *забезпечують виконання норм права Євросоюзу* (верховенство і пряма дія права ЄС); *вимагають координації різних напрямів політики і діяльності ЄС* (ст. 7 ДФЄС).

У своїх рішеннях Суд ЄС підтвердив, що *повага до основних прав людини* є складовою загальних принципів права і загальних принципів права, спільних для правових систем держав-членів.

До загальних принципів права Суд ЄС відносить також:

- принцип юридичної певності, який означає передбачуваність у застосуванні права у конкретній ситуації (справи [1973]; [1975]). *Складовими цього принципу є такі норми*: не чинність акта, який не був належним чином опублікований (справа [1979]); відсутність зворотної сили акта, що означає неможливість застосування акта до ситуацій, які виникли до набрання ним чинності (справа [1980]); виправдані очікування, що передбачає можливість внесення змін до правових актів після попереднього оповіщення тих, кому нові правила адресовані (справа ); ясність і зрозумілість права для тих, кого воно стосується (справа [1975]); право давності, відповідно до якого не можна вимагати визнання правового акта незаконним або вимагати виконання якихось зобов'язань, коли минуло багато часу після набрання ним чинності (справа [1972]);



- принцип законності, який означає неможливість різного ставлення то схожих ситуацій (справа [1980]);
- принцип заборони свавільного або диспропорційного втручання з боку публічних властей (справа [1989]) тощо.

Пропонується звернути додаткову увагу на характеристику принципів, що встановлюють співвідношення права ЄС з внутрішньодержавним правом держав – членів ЄС та забезпечують належне виконання його норм, а саме:

1) принцип верховенства права ЄС, який означає, що у разі колізії між нормами національного права і нормами права ЄС вищу силу мають останні. Цей принцип набув універсального значення і свідчить, що правопорядок, який діє в ЄС в межах його відання і у рамках переданих йому суверенних повноважень, має верховенство стосовно національного правопорядку. Існує пріоритет норм права ЄС над нормами національного законодавства держав-членів, а норми національного права держав-членів не повинні суперечити нормам права ЄС;

2) принцип прямої дії права ЄС. Під ним розуміється безпосередня дія і обов'язкове застосування норм права ЄС на усій його території і щодо усіх суб'єктів права Євросоюзу. Це означає, що норми права ЄС обов'язкові в усій своїй повноті для усіх держав-членів ЄС, а рівно фізичних і юридичних осіб, що перебувають під юрисдикцією держав-членів ЄС;

3) принцип інтегрованості права ЄС, відповідно до якого норми права ЄС розглядаються як автоматично інтегровані в національні правопорядки. Або, іншими словами, усі норми права ЄС автоматично інкорпорується в національні правові системи країн-учасниць цієї інтеграційної організації. Норми права ЄС підлягають безумовному застосуванню національною адміністрацією і судами в тому ж порядку і обсязі, як і відповідні норми внутрішньодержавного права.

**Галузеві або спеціальні принципи** стосуються діяльності ЄС в окремих сферах. *Зовнішньополітична діяльність Євросоюзу* здійснюється на основі принципів демократії, правової держави, загальності і неподільності прав людини і основних свобод, поваги до людської гідності, рівності і солідарності, дотримання принципів Статуту ООН і міжнародного права (ст. 21 ДЄС).

*В основі економічної діяльності ЄС* лежать принципи сприяння рівності між чоловіком і жінкою (ст. 8 ДФЄС); врахування потреби у сприянні високому рівню зайнятості, у забезпеченні адекватного соціального захисту, у боротьбі з соціальною маргіналізацією та у високому рівні освіти, навчання і охорони здоров'я людей (ст. 9 ДФЄС); боротьби з дискримінацією за ознаками статі, раси чи етнічного походження, релігії або переконань, інвалідності, віку чи сексуальної орієнтації (ст. 10 ДФЄС); охорони навколишнього середовища з метою сприяння сталому розвитку (ст. 11 ДФЄС); врахування потреб захисту прав споживачів (ст. 12 ДФЄС); врахування потреб благополуччя тварин при повазі до національних законодавств та традицій (ст. 13 ДФЄС); поваги до діяльності служб загальноекономічного значення (ст. 14 ДФЄС).

Складовою права ЄС є також принципи, до яких відсилають установчі договори про ЄС. До них можна віднести принципи Статуту ООН і принципи міжнародного права (ст. 21 ДЄС). Наприклад, на загальні принципи міжнародного права Суд ЄС посилається при вирішенні суперечок щодо імплементації положень міжнародних договорів (справи [1964]; [1974]).

### **ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ**

Таким чином, **Право Європейського Союзу** – це система правових норм, що регулює процес європейської інтеграції, порядок створення та функціонування європейських владних інститутів та пов'язані з цим суспільні відносини.

Цілий ряд дослідників висловлює точку зору про те, що право ЄС являє собою лише *підсистему загального міжнародного права*. Інші стверджують, що право ЄС можна прирівняти до права держав, що входять до нього.

## **II. ПЕРВИННЕ ТА ВТОРИННЕ ПРАВО ЄС: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ**

Право ЄС за своєю структурою поділяється на первинне та вторинне.

До первинного права ЄС належать норми міжнародних договорів, які становлять правову основу для функціонування всіх складових елементів, що формують Євросоюз. Первинне право ЄС створює правові засади для ухвалення законодавчих та інших правових актів Союзу.

Вторинне право ЄС являє собою більш складну підсистему норм. До нього відносять норми, які закріплені в актах органів Союзу, а також у міжнародних угодах, що уклали між собою Союз (Європейські співтовариства) і суб'єкти міжнародного права. Вторинне право не повинно суперечити її первинному, яке є основою правопорядку ЄС.

Це не єдина класифікація джерел. Наприклад, відомий американський юрист Т.К. Хартлі класифікує джерела права ЄС за місцем їх походження. Виділяються: 1) акти держав-членів (установчі договори, допоміжні конвенції, акти представників держав-членів); 2) акти Союзу (акти органів ЄС); 3) загальні принципи права; 4) договори з третіми країнами. Дотримуючись цієї класифікації, акти органів ЄС представляють більший інтерес, тому що вони виходять від самого Союзу, на відміну від установчих договорів, які хоч і мають більшу юридичну силу, але виходять від держав-членів.

На наш погляд, не можна применшувати значимість установчих договорів як першоджерела права ЄС. Тільки первинне право дає основу для *вторинного права*, яке створюється органами Європейського Союзу.

Крім цього, є міжнародні договори, укладені ЄС, які складають «інтегровану складову частину правопорядку ЄС». Європейський Союз зобов'язаний при укладанні міжнародних договорів враховувати обмеження, що існують в первинному праві.

Міжнародні договори ЄС обов'язкові для всіх органів та інститутів Союзу

і таким чином мають пріоритет стосовно вторинного права. *Відповідно до практики Суду ЄС міжнародні договори займають проміжну позицію: вони знаходяться нижче первинного права, але над вторинним.* Суд ЄС намагається тлумачити положення установчих договорів ЄС та нормативно-правових актів, які ухвалюють його інститути, таким чином, щоб забезпечити їх відповідність нормам міжнародного права.

**Установчі договори** орієнтовані на країни-учасниці і на органи Союзу. У юридичній літературі їх позначають як свого роду конституцію правопорядку ЄС. Вони застосовуються безпосередньо, мають пряму дію, не вимагають прийняття особливого правореалізуючого акта в державах-членах. Вони беззастережні і не потребують конкретизації. У сфері прав людини вони являють собою безпосередньо діючі норми, які можна реалізувати в судовому порядку і які зобов'язані поважати національні суди.

Змінюватися установчі договори можуть тільки за згодою всіх держав-учасників.

**Установчими договорами ЄС є міжнародні договори між його країнами-членами, які закріплюють основоположні засади діяльності Союзу.** Вони встановлюють різні інститути ЄС, їхні процедури та цілі. З моменту їх підписання вони були неодноразово розширені шляхом внесення поправок. До числа чинних установчих документів відносять такі договори:

- a. Договір про Європейський Союз 1992 р. (Маастрихтський договір);
- b. Договір про функціонування Європейського Союзу 1957 р. (до Лісабонського договору він називався «Договір про заснування Європейського співтовариства» і був підписаний в Римі, звідси його друга назва – Римський договір);

- Договір про заснування Європейського співтовариства з атомної енергії 1957 р. (Договір про Євратом).

*Вказані договори укладені на «необмежений термін», тобто є безстроковими.* Єдиним установчим договором, що мав термін, був договір про заснування Європейського об'єднання вугілля і сталі 1951 р. (Договір про ЄОВС, Паризький договір). Він був укладений на 50 років, і цей термін закінчився 23 липня 2002 р. З цього часу Союз базується на трьох установчих договорах.

Крім установчих документів до системи джерел «первинного права» входять деякі інші договори і акти, які також наділяються вищою юридичною силою в правовій системі Союзу. Ці документи, як правило, регулюють окремі спеціальні питання або містять перехідні положення. До них належать:

- *договори, що містять поправки до установчих документів Європейського Союзу:* Єдиний Європейський Акт, Амстердамський договір, Ніщський договір, Лісабонський договір. Дані угоди самостійного значення не мають, а діють через установчі договори Союзу, в які вони вносять зміни і доповнення;

- *протоколи до установчих документів.* У протоколи зазвичай вносяться спеціальні та перехідні положення, які визнано недоцільним включати в основну

частину (наприклад, в окремих протоколах містяться Статути Суду, Європейського інвестиційного банку, Європейської системи центральних банків та Європейського центрального банку; у 2001 р. разом з Ніщцьким договором був підписаний протокол, що визначає наслідки закінчення терміну дії Договору про ЄОВС тощо). Протоколи виступають як додаток до установчих договорів, а протоколи до Договору про функціонування ЄС оголошені його «невід'ємною частиною» (ст. 310). Існують також спільні протоколи, які додаються відразу до кількох чи навіть до всіх установчих документів. Наприклад, підписаний в 1997 р. разом з Амстердамським договором протокол «Про роль національних парламентів у Європейському Союзі» прикладений одночасно до Договору про Європейський Союз та до двох інших установчих договорів;

- *договори про приєднання, укладені з державами – кандидатами на вступ до Союзу.* Положення цих документів, як правило, встановлює окремі тимчасові вилучення для нових держав-членів із загальних правил, закріплених в установчих документах з метою забезпечити їхню поступову адаптацію в економічну, політичну і правову систему Європейського Союзу;

- *деякі рішення, прийняті Радою, що підлягають ратифікації в державах-членах.* Ці рішення приймаються в порядку спрощеної процедури внесення поправок до установчих договорів. У цьому випадку видається спеціальний нормативний акт, який для набуття чинності підлягає затвердженню усіма державами-членами. Такого роду акти утворюють своєрідні доповнення до установчих документів. Їх існує дуже небагато. Найбільш відомий серед них – Акт про прямі вибори до Асамблеї 1976 р.

**Поряд з первинним правом у праві Союзу існує вторинне (або похідне) право.** Так називають сукупність правових актів, прийнятих інститутами та іншими органами Союзу у рамках й відповідно до своїх правотворчих повноважень.

Саме слово «вторинний» підкреслює, що дане право впливає з первинного права, спирається на нього і не може йому суперечити. Обсяг вторинного права набагато більший за обсяг первинного, бо воно є прямим результатом діяльності інститутів і органів Союзу. Всю сукупність актів вторинного права прийнято називати «законодавством» Союзу, при чому це поняття використовується тут у матеріальному сенсі (поділ на формальний закон і підзаконний акт відсутній).

Розвиток інституційної системи Союзу, а також масштабів її діяльності зумовлює постійне збільшення обсягу вторинного права. Правотворча активність інститутів Союзу обмежена кордонами, визначеними їх компетенціями, загальними умовами установчих документів та принципами первинного права. Тому будь-яка суперечка щодо юридичної сили акта вторинного права передбачає розгляд, перш за все, питання про його відповідність первинному праву.

Питання, пов'язані з правовими актами ЄС, регулюються ч. 5 Розділу I «Інституційні положення» Глави 2 «Правові акти Союзу, процедури прийняття та інші положення» Договору про функціонування Європейського Союзу.

У Договорі про функціонування ЄС (ст. 288) перераховується п'ять типів актів, які можуть бути прийняті Європейським Парламентом, діючим спільно з Радою та Комісією. Це:

- регламенти (regulations);
- директиви (directives);
- рішення (decisions);
- рекомендації (recommendations);
- висновки (opinions).

**Регламенти** (regulations) мають пряму і безпосередню дію та імперативний характер. Згідно з Договором про функціонування ЄС, «регламент має загальне застосування. Він є обов'язковим у повному обсязі та повинен прямо застосовуватися в усіх державах-членах».

*Юридичні властивості регламенту* є такими:

- регламент містить правила поведінки загального, а не індивідуального характеру, тобто є джерелом норм права;
- регламент має обов'язкову силу на території всіх держав-членів ЄС;
- регламент є нормативним актом прямої дії, тобто наділяє фізичних та юридичних осіб суб'єктивними правами і обов'язками.

Прийнятий регламент не вимагає для вступу в дію ніякої ратифікації або виконання державами-членами інших дій, що здійснюються при укладанні міжнародних договорів. Оголошуючи регламент, Союз безпосередньо регулює суспільні відносини на всьому просторі Європейського Союзу, вводить однакові правила поведінки їх учасників. Володіючи верховенством над національним правом, регламент витісняє закони і підзаконні акти держав-членів з регулювання конкретної сфери суспільного життя. Звідси в західній доктрині регламент прийнято розглядати як інструмент **уніфікації права**, тобто введення повністю однакових (уніфікованих) правил поведінки учасників суспільних відносин у межах усього Європейського Союзу.

Сферами регулювання за допомогою регламентів є недискримінація і громадянство Союзу, правила конкуренції, здійснення економічної, сільськогосподарської, транспортної, митної, торгівельної політики тощо.

Для введення їх в дію в державах-учасниках не потрібно ніяких додаткових внутрішніх документів. Тексти регламентів публікуються всіма офіційними мовами ЄС. Якщо проводити аналогію з внутрішнім правом, то регламенти подібні до законів в національних правових системах. Вступають в дію у строк, зазначений у ньому, або, якщо він не вказаний, на 20-й день після опублікування в «Офіційному віснику ЄС». Можуть бути визнаними юридично недійсними лише Судом ЄС (національний суд не може визнати регламент юридично недійсним).

**Директиви** (directives) – друга головна форма правотворчості ЄС. Вони містять розпорядження втілити певні норми у внутрішньому праві держав-учасниць протягом певного терміну. За допомогою директив здійснюється **гармонізація** (або зближення) національного права, тобто введення загальних засад правового регулювання в конкретних сферах суспільного життя. На

відміну від уніфікації, яка тягне за собою повну одноманітність, в даному випадку державам-членам залишається більший або менший простір для власного правового регулювання. Згідно зі ст. 288 Договору про функціонування ЄС, *«директива є обов'язковою щодо результату, якого необхідно досягти, для кожної держави-члена, якій її адресовано, проте залишає національним органам влади вибір форми та засобів»*.

З цього положення, а також з правозастосовної практики, впливають такі юридичні властивості директиви:

- директива, як і регламент, містить правила загального характеру, тобто є нормативним актом. Цією властивістю зазначені акти вирізняються від рішень, які згідно з тією ж ст. 288 завжди мають конкретного адресата («Рішення є обов'язковим у повному обсязі. Якщо рішення визначає тих, кому воно адресовано, воно є обов'язковим лише для них»);

- директива, як і регламент, обов'язкова для виконання, наділена юридично обов'язковою силою (на відміну, наприклад, від рекомендацій, які такої сили не мають, а є лише побажаннями). Як і регламент, вона не потребує подальшої ратифікації в державах-членах і може діяти всупереч волі деяких з них;

- аналогічно регламенту директива, як правило, обов'язкова на всій території Союзу. Хоча ст. 288 припускає видання директив щодо окремих держав-членів, на практиці переважна більшість директив приймаються як обов'язкові для всіх держав;

- головна специфічна ознака директиви, що відрізняє її від регламенту, полягає в тому, що директива адресується державам-членам, які зобов'язані привести своє національне законодавство у відповідність з нею.

У цьому зв'язку в заключні положення директиви традиційно включається спеціальна стаття з формулюванням «ця рекомендація адресована державам-членам» або, в перекладі з французької, «адресатами цієї директиви є держави-члени». Вибір форм і методів дій вони здійснюють самостійно.

Залежно від предмета директиви та особливостей правової системи конкретної держави-члена, імплементація директив в національне право здійснюється за допомогою або зміни, або скасування чинних, або видання нових законів і підзаконних актів. Залежно від форми правління та державного устрою країни це може потребувати певних зусиль з боку органів різних гілок і рівнів влади: загальнодержавного Парламенту, уряду, міністерства та відомств, органів суб'єктів федерації, регіонів, а іноді й місцевого самоврядування.

При цьому, згідно з вимогами, що закріплюються в самих директивах, всі правові акти, прийняті з метою імплементації конкретної директиви, мають містити посилання на неї. Дане розпорядження запроваджується для того, щоб забезпечити тлумачення правових актів національними судами суворо відповідно директиви, що послужила для них основою. Час, протягом якого національне право приводиться у відповідність до директиви, не повинний бути нескінченним. З цією метою в прийнятих директивах завжди вказується термін імплементації – період часу, до закінчення якого держави-члени зобов'язані

привести своє право у відповідність до директиви. Цей термін закріплюється вказівкою на календарну дату і може становити, залежно від предмета директиви, від декількох місяців до декількох років.

Якщо окрема держава, незалежно від причини, не приведе своє законодавство у відповідність до директиви протягом встановленого терміну, то подібна бездіяльність прирівнюється до порушення обов'язків, що випливають з установчого договору, тобто визнається правопорушенням з точки зору права ЄС. За це правопорушення будь-яка держава може бути притягнута до відповідальності Комісією перед Судом ЄС.

Отже, порівняно з регламентом-«законом», директива являє собою нормативний правовий акт, що закріплює основи законодавства в конкретній сфері суспільного життя.

Після видання директиви ЄС держава-учасниця не може приймати нормативні акти, які б їй суперечили.

Як виняток, **можлива пряма дія директив**, яка визнається Судом ЄС в тому випадку, якщо після закінчення певного терміну норми директиви не були імплементовані в національне законодавство.

Зараз в ЄС ведуться дискусії з питання дії директив, які все більше набувають сили прямої дії.

Директиви підлягають повідомленню тим державам-членам, котрим вони адресовані, і набирають чинності з моменту такого повідомлення. Важливі директиви публікуються в «Офіційному віснику ЄС».

**Рішення** (*decisions*) містять нормативні імперативні приписи з окремих питань. *За юридичною силою вони співвідносяться з регламентами та не пов'язані з досягненням певної мети, що властиво директиві, але відрізняється конкретністю й адресатами норм. Це, як правило, індивідуальний акт, адресований тій чи іншій особі або групі осіб.* Щоб чіткіше провести межу між рішенням, з одного боку, і регламентом і директивою – з іншого, можна сказати, що у внутрішньодержавному праві рішення було б джерелом адміністративного права, а регламент та директива входили б у коло законів. Конкретність і управлінський характер норм, закріплених рішенням, не виключають того, що вони можуть бути адресовані також і державі-члену. Так поступає нерідко Комісія, коли виявляється необхідність у скасуванні або зміні акта національного законодавства. Рішення повідомляються адресатам (державам-членам або фізичним і юридичним особам) і набирають чинності з

**Рекомендації** (*recommendations*) та **висновки**

(*opinions*) не мають обов'язкової сили. Але внутрішньодержавні суди повинні їх враховувати в тому випадку, якщо це сприяє тлумаченню права ЄС.

Їх об'єднує загальна ознака: відсутність обов'язкової сили. Як сказано у Договорі про функціонування ЄС, Комісія виносить рекомендації або висновки з питань, пов'язаних з цим Договором. Робиться це у двох випадках: коли Договір прямо передбачає подібні дії, і коли так вважає сама Комісія. Про висновки йдеться у ст. 156, яка визначає завдання Комісії у сфері соціальної політики: «З цією метою Комісія діє у тісному контакті з державами-членами

шляхом проведення досліджень, надання висновків та організації консультації як щодо проблем, які виникають на національному рівні, так і щодо тих, що непокоять міжнародні організації... Перш ніж видавати висновки, зазначені в цій статті, Комісія проводить консультації з Економічно-соціальним комітетом».

Як видно, для вироблення висновків встановлено лише одну попередню умову – консультації. Особливо важливими є консультації з Економічно-соціальним комітетом.

Відмінності між рекомендацією та висновком ані в установчих договорах, ані в подальших актах первинного права, в тому числі в Маастрихтському договорі, не передбачаються. Деякі юристи, звертаючись до аналізу практики видання висновків і рекомендацій, зазначають, що висновок в більшості випадків *формулюється у відповідь на поставлене питання*. Специфіка вбачається також у тому, що рекомендації є непрямим засобом забезпечення змін у законодавстві, відрізняючись від регламентів тільки відсутністю юридичної сили.

Окремі юристи включають в комплекс вторинного права **інші нормативні документи органів та інститутів ЄС**, а саме:

- 1) акти органів ЄС з організаційних питань (наприклад, рішення Ради ЄС про зміну числа членів Комісії або про затвердження її персонального складу);
- 2) акти про координацію спільної зовнішньої політики;
- 3) акти про співпрацю поліцій і судових органів у кримінально-правовій сфері (наприклад, документи під назвами: «загальна позиція», «спільна акція», «загальні принципи»);
- 4) акти sui generis – неофіційні форми права, не передбачені Договорами, але які видаються органами Союзу, – резолюції, повідомлення, зелені книги, білі книги, кодекси поведінки тощо.

Серед допоміжних органів певні акти можуть ухвалювати і Соціально-економічний комітет, Комітет регіонів, Європейський омбудсмен, Європол, Євроюст тощо. Формами таких постанов є рішення, висновки, резолюції, декларації тощо.

Акти можуть ухвалювати й установи Союзу.

Як джерела так **званого додаткового права** розглядаються норми, що містяться в угодах держав-учасниць з метою реалізації положень, викладених в установчих договорах. Це угоди про надання національного режиму, про уникнення подвійного оподаткування, міждержавні угоди про співпрацю у зовнішній політиці, кримінально-правовій сфері.

## **ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ**

Отже, право ЄС за своєю структурою поділяється на первинне та вторинне. До первинного права ЄС належать норми міжнародних договорів, які становлять правову основу для функціонування всіх складових елементів, що формують Євросоюз. Первинне право ЄС створює правові засади для ухвалення законодавчих та інших правових актів Союзу. Вторинне право ЄС



являє собою норми, які закріплені в актах органів Союзу, а також у міжнародних угодах, що уклали між собою Союз (Європейські співтовариства) і суб'єкти міжнародного права. Вторинне право не повинно суперечити її первинному, яке є основою правопорядку ЄС.

### III. СУБ'ЄКТИ ПРАВА ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

До суб'єктів права ЄС належать учасники інтеграційних відносин, які є носіями прав і обов'язків, що безпосередньо впливають з правопорядку Євросоюзу. Всі суб'єкти права Євросоюзу здатні реалізовувати свої права та обов'язки шляхом прямої участі в інтеграційних відносинах. З іншого боку, їх діяльність підпорядковується правопорядку Євросоюзу.

В інтеграційних відносинах, які регулюються правом Євросоюзу, суб'єкти цього права беруть участь або безпосередньо (фізичні та юридичні особи) або через уповноважені ними органи (держави-члени та ЄС).

Хоча суб'єкти права Євросоюзу не є ідентичними з точки зору їхньої правової природи, їх не поділяють на якісь категорії. Тобто в праві Євросоюзу немає поділу суб'єктів залежно від їх правової природи та походження на первинні і вторинні, який, наприклад, існує в міжнародному публічному праві.

Коло суб'єктів права ЄС визначають Договори про Євросоюз та функціонування Євросоюзу, рішення Суду ЄС.

Багато положень Договору про функціонування ЄС мають своїми адресатами держави-члени, Євросоюз, фізичні та юридичні особи. Це стосується, насамперед, положень статей 28—66 Договору про функціонування ЄС, які регулюють основні свободи спільного ринку і закріплюють права і обов'язки всіх суб'єктів права Євросоюзу. При цьому положення статей 28, 30, 45, 63 мають пряму дію.

Статті 258, 259, 260, 263, 265, 266 Договору про функціонування ЄС встановлюють умови звернень з позовами до Суду ЄС інститутів ЄС держав-членів, фізичних і юридичних осіб. Тим самим усі вони отримують відповідні права і обов'язки і можуть реалізувати свою правосуб'єктність шляхом звернення до Суду ЄС.

Передбачені у ст. 288 Договору про функціонування ЄС постанови інститутів ЄС (регламенти, директиви, рішення) можуть створювати права і обов'язки для всіх суб'єктів права Євросоюзу.

Інші положення Договору про заснування ЄС стосуються переважно держав-членів та Співтовариства.

Стаття 47 Договору про ЄС та ст. 335 Договору про функціонування ЄС визначають правосуб'єктність Союзу. Зокрема, ст. 47 виголошує, що Союз має правосуб'єктність. А у ст. 335 йдеться про те, що у кожній з держав-членів Союз користується найширшою правоздатністю, яку мають юридичні особи згідно із національними законодавствами; він може, зокрема, набувати у

власність рухоме або нерухоме майно та розпоряджатися ним, виступати стороною в судових слуханнях.

Про суб'єктів права ЄС йшлося також у рішеннях Суду ЄС. У своєму рішенні у справі [1963] Суд ЄС зазначив, що право ЄС являє собою особливий правопорядок, оскільки його суб'єктами рівною мірою є держави-члени та їх громадяни, а також ЄС.

### **ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ**

Таким чином, суб'єктами права ЄС є держави-члени, Євросоюз, фізичні і юридичні особи.

Існує думка, що до переліку суб'єктів права ЄС слід відносити також й іноземні держави або треті країни (держави, що не входять до складу ЄС), у тому числі і так звані держави-сусіди.

### **ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Право ЄС є самостійною правовою системою, що знаходиться на стику національного права держав-членів ЄС і права міжнародного та має комплексну юридичну природу, поєднуючи в собі риси, характерні як для міжнародного, так і для внутрішньодержавного права. Воно містить норми різних галузей і правових інститутів (конституційне, адміністративне, цивільне, трудове, кримінальне, екологічне, митне, банківське, податкове право тощо) і має своєрідний, унікальний структурний поділ.

Окремі дослідники правової системи ЄС, спираючись на вузьке тлумачення поняття «Європейське право», ототожнюють їх. Проте, така точка зору є спірною, бо, на нашу думку, поняття «Європейське право» (система юридичних норм та принципів, що регулюють міжнародні відносини, учасниками яких є як ЄС, так й інші європейські організації (ОБСЄ, Рада Європи, ЕФТА) та держави) є ширшим і включає у свою систему норми права ЄС.

**Право Європейського Союзу** – це система правових норм, що регулює процес європейської інтеграції, порядок створення та функціонування європейських владних інститутів та пов'язані з цим суспільні відносини.

За структурою право ЄС поділяється на первинне та вторинне. *До первинного права ЄС* належать норми міжнародних договорів, які становлять правову основу для функціонування всіх складових елементів, що формують Євросоюз. Первинне право ЄС створює правові засади для ухвалення законодавчих та інших правових актів Союзу. *Вторинне право ЄС* являє собою норми, які закріплені в актах органів Союзу, а також у міжнародних угодах, що уклали між собою Союз (Європейські співтовариства) і суб'єкти міжнародного права. Вторинне право не повинно суперечити її первинному, яке є основою правопорядку ЄС.

Суб'єктами права ЄС є держави-члени, Євросоюз, фізичні і юридичні особи.

Завершуючи загальну характеристику права ЄС, можемо дійти таких висновків:

1) виникнення і формування права ЄС пов'язане з об'єктивною необхідністю правового регулювання якісно нових суспільних відносин, породжених процесами європейської інтеграції;

2) право ЄС є самостійною правовою системою, що відрізняється за своєю природою від систем міжнародного і національного (внутрішньодержавного) права;

3) унікальність права ЄС як особливого юридичного феномену обумовлена наявністю властивих тільки йому предмета і методів правового регулювання, суб'єктів, засадничих принципів і джерел;

4) право ЄС має особливий наднаціональний механізм його реалізації через систему загальних інститутів Союзу і органів країн-членів ЄС.

### **МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ**

Під час вивчення положень цієї теми слід встановити – право Європейського Союзу є окремою правовою системою (*sui generis*) чи підсистемою міжнародного права. Необхідно дослідити причини існування різних концепцій щодо юридичної природи права ЄС та з'ясувати сучасну його структуру.

Важливо також встановити відмінності між джерелами «первинного» та «вторинного» права ЄС, визначати суб'єктів права ЄС, а також з'ясувати, який вплив право ЄС здійснює на правові системи держав, що не є членами Європейського Союзу.

**ТЕМА № 4. ПРАВО ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ  
В СФЕРІ БОРОТЬБИ ЗІ ЗЛОЧИННІСТЮ  
(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЇ:**

I. Спільна зовнішня політика та політика безпеки .....	121
II. Простір свободи, безпеки і юстиції .....	127
II. 1. Політика стосовно прикордонного контролю, надання притулку та імміграції.....	128
II. 2. Співпраця судів у цивільних справах.....	130
II. 3. Співпраця судів у кримінальних справах. Євроюст, Європейська прокуратура, Європейський ордер на арешт.....	130
II. 4. Співпраця органів поліції. Європол.....	131

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Бочарова Н. В. Право Європейського Союзу. Частина 1 : навч. посібник / Н. В. Бочарова. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 232 с.
2. Європейський Союз. Консолідовані Договори / Під ред. В.І. Муравйова. - К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
3. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К. : Київський університет, 2007. – 303с.
4. Ніццький Договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права / За наук. ред. С. Шевчука. - К: Логос, 2001. - 196 с.
5. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.Ф. Право Європейського Союзу. Загальна частина. — К.: КНЕУ, 2002. – 460 с.
6. Основи права Європейського Союзу: Нормативні матеріали / За заг. ред. М.В. Буроменського. — Харків: Яшма, 2005. - 236 с.
7. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЇ**

– з’ясувати мету та сутність спільної зовнішньої політики і політика безпеки, визначити інституції Європейського Союзу, наділені компетенцією реалізації спільної зовнішньої політики і політики безпеки. Визначити, що являю собою простір свободи, безпеки і юстиції, а також розкрити основні засади спільної політики держав – членів Європейського Союзу щодо прикордонного контролю, надання притулку та імміграції, співпраці судів у цивільних та кримінальних справах, співпраці органів поліції та роль у її здійсненні Європолу.

**ВСТУП**

У своїх діях на міжнародній арені Союз керується принципами, які надихнули на його створення, розвиток та розширення та які він має намір поширювати у світі, а саме такими: демократія, верховенство права, універсальність та неподільність прав людини та основоположних свобод, повага до людської гідності, принципи рівності та солідарності, а також дотримання принципів Статуту ООН та міжнародного права.

Союз прагне розвивати відносини та встановлювати партнерство з третіми країнами та міжнародними, регіональними або світовими організаціями, що поділяють зазначені вище принципи. Він сприяє пошукові багатосторонніх рішень спільних проблем, зокрема в рамках Організації Об'єднаних Націй.

Компетенція Союзу в сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки охоплює всі сфери зовнішньої політики та всі питання безпеки Союзу, включно з поступовим формуванням спільної оборонної політики, що, можливо, приведе до спільної оборони.

Крім цього, Союз є простором свободи, безпеки та правосуддя, де поважаються основоположні права та різні правові традиції і правові системи держав-членів.

## **I. СПІЛЬНА ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА І ПОЛІТИКА БЕЗПЕКИ**

СЗППБ вперше була закріплена в Маастрихтському договорі про Європейський союз 1993 р. Проте ще до створення ЄС держави-члени вже координували свої позиції та дії у питаннях зовнішньої політики (як у випадку з економічними санкціями), а також у тих сферах, де вірогідним був її вплив на міжнародну торгівлю чи спільний ринок. Таку координацію було формалізовано в ЄСА 1987 р. під назвою «Європейське політичне співробітництво». Якщо порівнювати з Європейським політичним співтовариством, СЗППБ стала більш структурованою, вона отримала у своє розпорядження додаткові правові інструменти, частина з яких стали обов'язковими для держав-членів. Після підписання Амстердамських договорів значення СЗППБ зросло. Для цього було запроваджено посаду Високого представника із зовнішніх справ і політики безпеки. Він разом із Президентом Євросоюзу і Комісаром із зовнішніх зносин отримав право представляти Союз у питаннях зовнішньої політики. СЗППБ охопила всі сфери зовнішньої політики, політики безпеки і оборони.

Лісабонські договори значною мірою реформували цей напрям діяльності Союзу. І хоча здійснення СЗППБ продовжує регулюватися головним чином ДЄС і вона все ще має певну автономію у сфері механізму ухвалення постанов і особливостях їх правової природи, ця політика вже не функціонує як окрема опора Союзу, а є частиною зовнішньополітичної діяльності об'єднання разом із Спільною торговельною політикою, укладанням міжнародних договорів тощо.

Набув значного розвитку інший механізм СЗППБ. У спеціальний підрозділ виокремлено положення про спільну політику безпеки і оборони.

Згідно з установчими договорами у своїй діяльності на міжнародній арені Союз керується принципами, на основі яких відбувалися його створення, розвиток і розширення, і які він намагається відстоювати у зовнішньому світі: демократія, правова держава, верховенство права, універсальність і неподільність прав людини і основних свобод, повага до людської гідності, принципи рівноправності і солідарності, а також повага до принципів Статуту Об'єднаних Націй і міжнародного права (ст. 21 ДЕС).

СЗППБ здійснюється з метою:

а) захисту своїх цінностей, фундаментальних інтересів, безпеки, незалежності і цілісності;

б) консолідації і підтримки демократії, верховенства права, прав людини і принципів міжнародного права;

в) збереження миру, запобігання конфліктів і зміцнення міжнародної безпеки відповідно до цілей і принципів Статуту ООН, принципів Гельсінського Заключного акта та Паризької хартії включно з тими, які стосуються зовнішніх кордонів;

г) сприяння сталому розвитку країн, що розвиваються, в економічній, соціальній і екологічній сферах, спрямованому насамперед на подолання бідності;

д) заохочення інтеграції всіх країн до світової економіки включно з поступовою ліквідацією обмежень у міжнародній торгівлі;

е) надання допомоги у розробці міжнародних заходів задля збереження і поліпшення якості навколишнього середовища і належного управління світовими природними ресурсами з метою забезпечення сталого розвитку;

є) надання допомоги населенню, країнам і регіонам, які стикаються з природними або спричиненими людьми катастрофами;

ж) розвитку міжнародної системи, яка базується на посиленому міжнародному співробітництві і належному глобальному управлінні.

Реалізацію цілей і принципів СЗППБ покладено на інститути і органи Союзу. Відповідними повноваженнями наділені Європейська Рада, Рада, Комісія, Високий представник Союзу з питань зовнішніх зносин і політики безпеки.

СЗППБ реалізується за допомогою різних процедур і правових інструментів, передбачених установчими договорами. Також різною є роль окремих інститутів і органів у здійсненні цієї політики. Спеціальні правові інструменти визначені у статтях 22 і 25, 28, 29, 30 Лісабонського договору про ЄС. До них належать рішення, які мають різне цільове призначення. Усі вони обов'язкові для виконання, проте не є законодавчими актами.

Визначення стратегічних інтересів і цілей Союзу покладено на Європейську раду (ст. 22 ДЕС). Відповідні рішення ухвалюються під час регулярних зустрічей Європейської ради разом з деклараціями та іншими публічними заявами. Вони стосуються СЗППБ та інших сфер

зовнішньополітичної діяльності об'єднання. Такі рішення можуть бути пов'язані з відносинами союзу з окремою країною чи регіоном або передбачати тематичний підхід. У них визначаються термін дії і засоби, які мають надаватися Союзом і державами-членами.

Рішення щодо стратегічних інтересів і цілей Союзу Європейська рада ухвалює одногосно за рекомендацією Ради. Вони мають бути імплементовані відповідно до процедур, установлених договорами.

Спільні пропозиції Раді з питань, які стосуються СЗППБ, може надавати Високий представник Союзу із зовнішніх зносин і політики безпеки, а з питань щодо інших сфер зовнішньополітичної діяльності — Комісія.

Визначення дій, які має здійснювати Союз, належить до компетенції Ради. Такі рішення передбачають реалізацію оперативних заходів, якщо цього вимагає міжнародна ситуація. Вони фіксують цілі, межі і засоби, які належить надати у розпорядження Союзу, умови здійснення і термін дії. Хоча рішення щодо дій зобов'язують держав-членів, вони не перешкоджають окремим державам-членам висловлювати свою позицію чи діяти на національному рівні з метою реалізації ухваленого рішення. К держави мають інформувати про згадані заходи, що дозволить потреби провести попереднє погодження у Раді (ст. 28).

Рішення також можуть ухвалюватися Радою для вироблення позицій Союзу з окремих питань географічного чи тематичного характеру. Держави-члени зобов'язані забезпечити відповідність своєї політики позиції Союзу (ст. 29).

Процедури ухвалення рішень та інших актів у сфері СЗППБ передбачені у ст. 30 ДЄС. Ухвалення рішень Європейською радою і Радою здійснюється переважно одногосно. Кваліфікована більшість використовується у разі ухвалення рішень, що визначають дії чи позицію Союзу; на основі рішення Європейської ради стосовно стратегічних інтересів і цілей Союзу; на основі пропозиції Високого представника Союзу із зовнішніх справ і політики безпеки; з метою імплементції рішень, які визначають дії або позиції. Пропозиції щодо ухвалення таких постанов можуть подавати держави-члени, Комісія або Високий представник.

При реалізації СЗППБ компетенція інститутів Євросоюзу не є однаковою. Як правило, Союз представлений в цій сфері в особі Високого представника. Він веде політичний діалог з третіми країнами і міжнародними організаціями, висловлює позицію Союзу в міжнародних організаціях і міжнародних конференціях.

Високому представнику допомагає Європейська служба зовнішньополітичної діяльності. Вона співпрацює з дипломатичними службами держав-членів; до її складу входять представники Генерального секретаріату Ради і Комісії, а також персонал, наданий національними дипломатичними службами (ст. 27.3).

Комісія бере участь у координації зовнішньополітичної та інших сфер політики Союзу, уповноважена готувати пропозиції для ухвалення рішень. Однак її роль у реалізації СЗППБ обмежена.

Європарламент не має формальних повноважень у сфері СЗППБ. Він здійснює лише інформативні та консультативні функції стосовно головних аспектів і основоположних пріоритетів СЗППБ (ст. 36).

Допоміжним органом Ради є Комітет з питань політики і безпеки (Комітет). Він уповноважений слідкувати за міжнародною ситуацією і готує висновки для Ради і Високого представника на їх запит чи за власною ініціативою. Комітет також стежить за здійсненням погодженої зовнішньої політики. Він контролює та забезпечує стратегічне керівництво стосовно операцій з урегулювання криз, передбачених у межах СПБО. У разі надання йому відповідних повноважень з боку Ради він може ухвалювати у цьому зв'язку рішення (статті 38, 43).

Важливим інструментом здійснення СЗППБ є міжнародні угоди. Такі угоди з третіми країнами чи міжнародними організаціями у сфері СЗППБ укладаються Союзом. У цьому процесі ключову роль відіграє Рада. Інші інститути ЄС задіяні у підготовчій стадії.

Укладання угод у сфері СЗППБ здійснюється відповідно до загальної процедури, встановленої у ст. 218 ДФЄС, з урахуванням специфіки цієї сфери. Вона полягає у тому, що пропозиції про доцільність укладання угоди надає Раді Високий представник. Рішення Ради про укладання угоди у сфері СЗППБ не вимагає попередньої згоди Європарламенту.

Рада ухвалює рішення стосовно початку переговорного процесу, призначає представника Союзу чи голову делегації ЄС на переговорах. Рада також може готувати директиви для делегації Союзу і призначати спеціальний комітет для надання їй консультацій.

Після закінчення переговорів на пропозицію голови делегації Рада ухвалює рішення, яким надає повноваження підписати міжнародну угоду голові делегації. На пропозицію останнього Рада ухвалює рішення стосовно укладання угоди.

Лісабонський Договір про ЄС вимагає від Союзу узгодженості зовнішньополітичної діяльності Союзу в цілому, яка охоплює СЗППБ, СПБО, Спільну торговельну політику, політику сприяння розвитку. Рада і Комісія за підтримки Високого представника забезпечують таку узгодженість (ст. 21 ДЄС). Важливе значення у процесі узгодженості зовнішньополітичної діяльності має те, що Союз є суб'єктом міжнародного права, і це усуває питання про те, від імені кого — держав-членів чи Союзу — здійснюється така діяльність.

Існують декілька шляхів безпосередньої взаємодії СЗППБ і зовнішньополітичної діяльності Союзу. Найбільш помітним є застосування санкцій проти третьої країни. Цей процес має два етапи. Спочатку Рада ухвалює рішення про вироблення позиції згідно зі ст. 25 ДЄС, яке має політичний характер, щодо застосування санкцій. Після цього Рада ухвалює



заходи відповідно до ст. 215 ДФЄС, що містять спеціальні обмеження в економічній і фінансовій сферах.

Іншим прикладом є надання економічної і фінансової допомоги з використанням правових інструментів, передбачених у ДФЄС, з метою досягнення завдань, визначених у рішеннях щодо вироблення позиції.

Крім того, адміністративні та оперативні витрати на СЗППБ стосуються бюджету ЄС. Виключення становлять витрати на операції, що мають військові наслідки або наслідки у сфері оборони (ст. 41 ДЄС).

Окрім необхідності в узгодженості видів політики, здійснюються спеціальні заходи, що забезпечують взаємодію СЗППБ і зовнішньої політики ЄС.

Складовою СЗППБ є СПБО. Реалізація СПБО має забезпечити Союз цивільним і військовим потенціалом для проведення оперативних дій шляхом здійснення місій за його межами з метою підтримки миру, запобігання конфліктам, зміцнення міжнародної безпеки відповідно до принципів ООН. СПБО спрямована на поступове формування спільної оборонної політики Союзу. Ця політика має бути сумісною зі статусом нейтральних держав (Австрія, Фінляндія, Швеція) і зобов'язаннями інших держав-членів, що впливають із членства в Західноєвропейському союзі.

Держави-члени зобов'язуються поліпшувати свій військовий потенціал. У цьому їм має допомагати створена у 2004 р. Агенція у сфері розвитку оборонного потенціалу, наукових досліджень, закупівель і зброї (Європейська оборонна агенція).

Лісабонський договір про ЄС враховує різницю у військових потенціалах держав-членів. Тому Рада може пропонувати виконання місії групі держав-членів з метою захисту цінностей і інтересів Союзу в цілому. Також передбачено виконання максимально складних місій державами з більш високими критеріями військових потенціалів, які встановлюють постійну організовану співпрацю у межах Союзу.

У випадку військової агресії на території держави-члена інші держави-члени зобов'язуються їй допомагати всіма можливими засобами згідно зі ст. 51 Статуту ООН.

Перелік місій Союзу, що можуть здійснюватися цивільними і військовими засобами, включає спільні операції стосовно роззброєння; гуманітарні місії і місії з евакуації; місії, пов'язані з наданням порад і сприянням у військовій сфері; місії із запобігання конфліктів і підтримки миру; місії бойових підрозділів з урегулювання криз, включно з місіями з поновлення миру і стабілізаційні операції після завершення конфліктів. Усі ці місії можуть сприяти боротьбі з тероризмом, включаючи надання підтримки тертім країнам у боротьбі з тероризмом на їх території (ст. 43 ДЄС).

Рішення з питань СПБО ухвалює Рада одноголосно на пропозицію Високого представника чи за ініціативи держави-члена. У своїх рішеннях стосовно місій Рада визначає цілі, межі та умови їх здійснення. Високий

представник під керівництвом Ради і у постійному контакті з Комітетом з питань політики і безпеки має координувати цивільні і військові аспекти місії.

Європейська оборонна агенція має сприяти визначенню цілей військових потенціалів держав-членів і оцінці дотримання зобов'язань, узятих державами-членами стосовно потенціалів; сприяти гармонізації поточних потреб і ухваленню ефективних, сумісних один з одним методів закупівель; пропонувати багатосторонні проекти з метою реалізації цілей у сфері військових потенціалів, забезпечувати координацію програм, які здійснюються державами-членами, і управління спеціальними програмами співпраці; підтримувати дослідження з оборонної технології, координувати і планувати спільну дослідницьку діяльність, а також розробку технічних рішень, що відповідають майбутнім поточним потребам; сприяти визначенню і, коли це доцільно, реалізації будь-яких заходів щодо посилення промислової і технологічної бази оборонного сектора, а також підвищення ефективного використання військових витрат. Європейська оборонна агенція відкрита для всіх держав-членів, які бажають брати у ній участь (ст. 45).

Вимоги до держав-членів, які мають наміри брати участь у постійній організованій співпраці, визначені у Протоколі про постійну організовану співпрацю, що є додатком до Лісабонських договорів. Про свої наміри такі держави-члени повідомляють Раду і Високого представника. Рада кваліфікованою більшістю затверджує список держав-учасниць. Якщо держава-член перестає відповідати встановленим критеріям, Рада може припинити її участь у постійній організованій співпраці. За бажанням держава-член може відмовитися від участі в постійній організації співпраці, якщо повідомить про це Раду.

### **ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ.**

Отже, держави-члени активно та беззастережно підтримують спільну зовнішню політику та політику безпеки в дусі лояльності та взаємної солідарності та дотримуються дій Союзу у цій сфері. До спільної зовнішньої та безпекової політики застосовуються спеціальні правила та процедури. Спільна зовнішня та безпекова політика визначається та реалізується Європейською Радою та Радою, що діють одноставно, крім випадків, якщо Договори передбачають інше. Прийняття законодавчих актів виключається. Спільну зовнішню та безпекову політику здійснює Верховний представник Союзу з питань закордонних справ і політики безпеки та держави-члени відповідно до Договорів. Особлива роль Європейського Парламенту та Комісії у цій сфері визначається Договорами. Суд Європейського Союзу не має юрисдикції стосовно цих положень, за винятком його юрисдикції щодо моніторингу дотримання ст. 40 Договору про ЄС, а також щодо розгляду законності певних рішень, як це встановлено у ч. 2 ст. 275 Договору про ФЄС.

## II. ПРОСТІР СВОБОДИ, БЕЗПЕКИ І ЮСТИЦІЇ

Одним із пріоритетних напрямів діяльності ЄС є поступове формування ПСБЮ. Створення такого простору є складним завданням, оскільки він має внутрішній і зовнішній аспекти і вимагає гармонійного розвитку всіх його трьох складових (свободи, безпеки і юстиції).

Створення ПСБЮ як самостійного напрямку діяльності ЄС почалося після набуття чинності Маастрихтським договором про Європейський союз у 1993 р. З самого початку свого формування ПСБЮ був тісно пов'язаний із співпрацею держав-членів у сфері юстиції і внутрішніх справ, яка становила третю опору ЄС. Після підписання Амстердамських договорів ПСБЮ опинився у двох опорах — першій (розділ IV Договору про заснування Європейського співтовариства) і третій (розділ VI ДЄС). Лісабонські договори про Європейський Союз і функціонування Європейського Союзу передбачають ліквідацію трьох опор і включення ПСБЮ до розділу V ДФЄС.

Важливими імпульсами для створення і розвитку ПСБЮ стали рішення Європейської ради у Тампере 1999 р., Фейре 2000 р. і Копенгагені 2004 р.

ПСБЮ охоплює спеціальні сфери правового регулювання, які стосуються прикордонного контролю, надання притулку, імміграції, співпраці судів з цивільних справ, судів з кримінальних справ, поліцейських органів. Кожна з цих сфер має свої особливості правового регулювання.

Функціонування ПСБЮ базується на повазі до основних прав і різних правових систем та традицій держав-членів.

Згідно з Лісабонськими договорами усі складові ПСБЮ містяться у Розділі V ДФЄС. Крім цього, певним питанням функціонування простору присвячено кілька статей, які наявні в інших розділах і стосуються насамперед зовнішньої складової ПСБЮ (ст. 21 ДЄС, ст. 216 ДФЄС тощо). Сфера ПСБЮ віднесена до спільної компетенції Союзу і державців (ст. 4 ДФЄС).

Організаційно-правовий механізм регулювання ПСБЮ охоплює інститути, установи і агенції. Усі вони наділені відповідними повноваженнями для ухвалення різних видів актів. Ряд установ і агенцій можуть укласти міжнародні договори з третіми країнами і міжнародними організаціями (Європол, Фронтекс<sup>1</sup> тощо).

Європейська рада відповідає за визначення стратегічних орієнтирів щодо підготовки програм законодавчої і поточної діяльності у сфері ПСБЮ (ст.68 ДФЄС).

Законодавчу діяльність здійснює Рада. Вона ухвалює заходи стосовно встановлення порядку оцінки державами-членами разом із Комісією втілення у життя політики Союзу у цій сфері (ст. 70 ДФЄС); вживає заходів з метою

---

<sup>1</sup> Frontex promotes, coordinates and develops European border management in line with the EU fundamental rights charter applying the concept of Integrated Border Management.

Frontex helps border authorities from different EU countries work together. Frontex's full title is the European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union. The agency was set up in 2004 to reinforce and streamline cooperation between national border authorities.

забезпечення адміністративної співпраці компетентних служб держав-членів у сфері ПСБЮ, а також співпраці цих служб з Комісією (ст. 74 ДФЄС); разом з Європарламентом Рада ухвалює акти, які визначають правові основи застосування адміністративних заходів, спрямованих на боротьбу з фінансуванням терористичної діяльності (ст. 75 ДФЄС).

Європарламент виконує законодавчі і контрольні повноваження. Зокрема, держави-члени мають інформувати Європейський парламент і національні парламенти щодо результатів оцінки здійснення політики Союзу у сфері ПСБЮ (ст. 70 ДФЄС).

У кожній сфері співпраці, що входять до ПСБЮ, повноваження інститутів, органів, установ і агенцій Союзу набувають додаткової конкретизації.

Для реалізації положень ПСБЮ використовуються різні правові інструменти. Це можуть бути регламенти, директиви, рішення, міжнародні угоди. Такі інструменти застосовуються на підставі базових положень і цілей відповідних опор.

Безпекова складова ПСБЮ спрямована на створення умов для досягнення високого рівня безпеки шляхом ухвалення заходів щодо подолання злочинності, расизму, ксенофобії, заходів з координації і співпраці поліцейських судових, інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних і цивільних справах.

У межах Ради з метою забезпечення розвитку оперативної співпраці з питань внутрішньої безпеки створено постійний комітет. Він координує співпрацю компетентних органів держав-членів.

Співпраця на рівні Союзу не заважає державам-членам вживати власних заходів з підтримки громадського порядку і охорони внутрішньої безпеки.

Крім того, держави-члени можуть запроваджувати під власну відповідальність інші форми співпраці між компетентними службами своїх відомств з метою забезпечення національної безпеки.

### ***2.1. Політика стосовно прикордонного контролю, надання притулку та імміграції***

Головними складовими простору свободи є усунення контролю щодо осіб на внутрішніх кордонах і спільна політика з питань контролю за зовнішнім кордоном ЄС, надання притулку, імміграції.

При перетині зовнішніх кордонів контроль здійснюється лише щодо громадян третіх країн. З метою забезпечення контролю і нагляду за перетином зовнішніх кордонів ЄС створюється інтегрована система управління зовнішніми кордонами (ІСУЗК). Її запровадження було передбачено Висновками Європейської Ради, яка проходила 14—15 грудня 2001 р. у м. Лекені (Бельгія). Складовою ІСУЗК є Інформаційна візова система (ВІС), яка складається з центральної (Ц-ВІС) і національних систем (Н-ВІС).

Союз також здійснює спільну політику щодо віз та інших документів, які необхідно мати при собі особам, які не є громадянами держав-членів, при в'їзді

до ЄС, а також щодо умов, на яких такі особи можуть пересуватися в Союзі під час свого короткострокового перебування у ньому.

Після перетину зовнішніх кордонів Союзу на законних підставах пресування в межах ЄС громадян третіх країн здійснюється за відсутності стосовно них контролю незалежно від їх громадянства.

Спільна політика щодо громадян третіх країн здійснюється також стосовно надання притулку, забезпечення додаткового захисту і тимчасового захисту всім тим, хто його потребує. При цьому держави-члени мають дотримуватися *принципу невисилання*. Така політика не має суперечити Женевській конвенції 1951 р. і Протоколу 1967 р. про статус біженців та іншим міжнародно-правовим документам. Союз співпрацює з третіми країнами у цій сфері.

Спільна імміграційна політика ЄС спрямована на управління міграцією, запобігання незаконній міграції і торгівлі людьми. Основними правовими інструментами її здійснення є постанови інститутів ЄС у цій сфері. Їх можуть доповнювати міжнародні угоди з третіми країнами щодо реадмісії осіб у країни походження і країни відправлення громадян третіх країн, які не відповідають умовам в'їзду, перебування і проживання на території держав-членів ЄС. Кошти на здійснення цієї політики надають ЄС та держави-члени.

З метою координації політики у цій сфері у 2004 р. було створено Європейську агенцію з управління оперативною співпрацею на зовнішніх кордонах держав-членів Європейського Союзу (Фронтекс).

Правову основу функціонування Агенції визначають Регламент Ради № 2007/2004 ЄС. Певні зміни до нього внесені Регламентом Європарламенту і Ради № 863/2007 ЄС. У керівній структурі Агенції - Виконавчий директор і очолюване ним Правління, до складу якого входять представники держав шенгенської групи. Штаб-квартира Агенції розташована у Варшаві.

Основні завдання Агенції такі: координація оперативних дій держав-членів з охорони зовнішніх кордонів; розвиток інтегрованої моделі оцінки ризиків; надання допомоги державам-членам у підготовці персоналу національних прикордонних служб; надання допомоги державам-членам з організації спільних операцій стосовно депортації нелегальних іммігрантів тощо.

У 2009 р. було створено стратегічний резерв (RABIT) у складі 300-500 прикордонників і експертів держав-учасниць, які під егідою Фронтекс можуть бути задіяні з метою надання допомоги цим державам, коли виникає складна ситуація, пов'язана зі значним напливом нелегальних іммігрантів. Стратегічний резерв є основою для створення інтегрованих загонів для охорони зовнішнього кордону Євросоюзу — Європейської прикордонної служби.

Крім того, Фронтекс створив Центральний реєстр наявних технічних засобів для прикордонного контролю і спостереження. До таких засобів належать судна, літаки, вертольоти, обладнання для прикордонного контролю, мобільні радарні установки, транспортні засоби, термокамери, мобільні детектори тощо. Усі вони належать державам-учасницям, які тримають їх

напоготові для надання на визначений період часу тій з них, що звернеться з відповідним проханням.

**2.2. Співпраця судів у цивільних справах** базується на взаємному визнанні судових і позасудових рішень. Підставою для такої співпраці є транскордонні наслідки таких рішень. Не виключається також гармонізація законодавчих і нормативних актів держав-членів. Співпраця судів у цивільних справах передбачає визнання і виконання між державами-членами судових і позасудових рішень; транскордонне оповіщення щодо судових і позасудових актів; сумісність правил, які діють у державах-членах у сфері конфлікту законів і юрисдикцій; співпрацю у сфері отримання доказів; ефективний доступ до правосуддя; усунення перешкод для нормального застосування процедур у цивільних справах шляхом сприяння, за необхідності, сумісності цивільно-процесуальних норм, які діють у державах-членах, тощо.

**2.3. Співпраця судів у кримінальних справах** базується на взаємному визнанні вироків і судових рішень. Вона включає зближення законодавчих і нормативних актів держав-членів. Заходи, ухвалені в цій сфері, спрямовані на встановлення правил і процедур з метою забезпечення визнання в Союзі будь-яких форм вироків і судових рішень; запобігання і вирішення конфліктів юрисдикцій між державами-членами; співпрацю між судовими і еквівалентними органами держав-членів у межах кримінального переслідування і виконання рішень.

З метою гармонізації законодавства держав-членів інститути Союзу ухвалюють мінімальні правила, які стосуються взаємної допустимості доказів, прав осіб у кримінальному процесі, прав жертв злочинності тощо. Держави-члени можуть встановлювати більш високий рівень захисту.

Мінімальні правила ухвалюються також з метою визначення кримінальних правопорушень і запровадження санкцій у сферах особливо тяжкої злочинності з транскордонними масштабами, які впливають з характеру чи наслідків правопорушень або необхідності спільної боротьби з ними. До таких сфер злочинності належать тероризм, торгівля людьми, сексуальна експлуатація жінок і дітей, незаконна торгівля наркотичними засобами, незаконна торгівля зброєю, відмивання грошей, корупція, підробка засобів платежу, злочини у сфері комп'ютерної інформації, організована злочинність.

Формами актів, які закріплюють мінімальні стандарти, є директиви.

Координацію співпраці національних органів, які відповідають за здійснення розслідувань і кримінальне переслідування щодо фактів тяжкої злочинності транскордонного характеру чи необхідності здійснення кримінального переслідування спільними зусиллями, виходячи з операцій, здійснюваних органами держав-членів і Європолем, покладено на Євроюст.

Євроюст було створено згідно з рішенням 2002/187 від 28 лютого 2002 р. з метою посилення боротьби з тяжкою злочинністю. До його складу входять прокурори, магістрати та інші посадові особи у подібному статусі з кожної держави-члена. Завдання Євроюсту полягають у порушенні кримінальних розслідувань, зверненні з пропозиціями щодо порушення кримінальних

переслідувань з боку національних органів стосовно фактів злочинних діянь, координації розслідувань і переслідувань, посилення судової співпраці включно з співпрацею з Європейською судовою мережею.

#### ***2.4. Співпраця органів поліції. Європол***

Співпраця поліцій охоплює поліцейські, митні та інші спеціалізовані каральні служби держав-членів з метою попередження і виявів кримінальних правопорушень і здійснюваних щодо них розслідувань.

У межах цієї співпраці інститути ЄС можуть вживати такі заходи, як збирання і обмін інформацією; підготовка і обмін кадрами, спільні слідчі заходи щодо виявлення тяжких форм організованої злочинності тощо. Державам-членам дозволяється запроваджувати посилену співпрацю у цій сфері.

Координацію співпраці поліцейських органів здійснює Європейське поліцейське відомство (Європол). Цей орган був створений на основі Конвенція про створення Європейського поліцейського відомства, коротко іменована «Конвенція про Європол», на базі ст. 3 ДЄС у 1998 р.

Згодом у Конвенцію про Європол неодноразово вносилися зміни та доповнення, в тому числі спрямовані на розширення компетенції Європейського поліцейського відомства (віднесення до відання Європолу додаткових категорій злочинів, надання йому права звертатися до держав-членів із запитом про порушення, проведення або координації кримінальних розслідувань тощо).

Перегляд Конвенції про Європол, як і її укладання, здійснювався за допомогою спеціальних міжнародних договорів (додаткових протоколів), що вимагали підписання і ратифікації всіма державами - членами. Оскільки держави - члени нерідко затягували ратифікаційний процес, здійснення необхідних реформ у правовому статусі Європолу відкладалося на багато років. Ця обставина спонукала Європейський Союз, використовуючи нові законодавчі повноваження в кримінально-правовій сфері, надані йому Амстердамським 1997 р. та Ніццьким 2001 р. договорами, скасувати згадану Конвенцію і замінити її юридично обов'язковим нормативним актом, подальший перегляд якого більше не потребуватиме національних ратифікацій.

В якості такого акта і виступає Рішення Ради від 6 квітня 2009 р. «Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол)». Рішення від 6 квітня 2009 р. *de jure* і *de facto* виступає як документ, що заново засновує Європейське поліцейське відомство. У зв'язку з відміною Конвенції 1995 р. створений на її основі «старий» Європол припиняє своє існування. На його місці створюється «новий» Європол, який повністю інтегрований в організаційний механізм Європейського Союзу і повинен фінансуватися вже не за рахунок внесків держав - членів, а безпосередньо із загального бюджету ЄС.

#### **Європол здійснює такі основні функції:**

a ) збір, зберігання, обробка, аналіз інформації та відомостей, і обмін інформацією та відомостями;

b ) невідкладне повідомлення компетентним органам держав - членів за допомогою зазначеного в статті 8 національного відділу про факти, які їх

стосуються, і негайне інформування їх про зв'язки, що існують між злочинами;

c ) сприяння розслідувань у державах-членах, особливо, шляхом передачі національним відділам всій доречної інформації з цього приводу;

d ) звернення до компетентних органів відповідних держав - членів із запитами про порушення, проведенні та координації розслідувань і висунення пропозицій про заснування спільних слідчих бригад по певних справах;

e ) надання державам - членам відомостей і допомоги в аналізі, коли проходять великі міжнародні заходи;

f ) підготовка оцінок загрози, стратегічних аналізів і загальних доповідей, що відносяться до його мети, в тому числі оцінок загрози, що породжується організованою злочинністю .

Європол також здійснює такі й інші функції:

a) розвиток експертних знань щодо застосовуваних компетентними органами держав-членів процедур розслідування і надання порад з проведення розслідувань;

b) надання стратегічних відомостей з метою створення сприятливих умов та сприяння ефективному і раціональному використанню ресурсів, наявних на національному рівні та на рівні Союзу для оперативної діяльності, та надання підтримки цієї діяльності.

Штаб-квартира Європейської поліцейської установи, "Європолу", знаходиться в Гаазі (Нідерланди).

**Завданням Європолу є підвищення ефективності компетентних органів держав-членів та сприяння співпраці між ними в зростаючому переліку сфер:**

- \* запобігання та боротьба з тероризмом;
- \* незаконний обіг наркотиків;
- \* торгівля людьми;
- \* злочини, що пов'язані з нелегальною імміграцією;
- \* заборонена торгівля радіоактивними та ядерними речовинами;
- \* заборонена торгівля транспортними засобами;
- \* боротьба з виробництвом фальшивих євро;
- \* відмивання грошей, що пов'язане з міжнародною кримінальною діяльністю.

**Основними задачами Європолу є:**

- \* сприяння обміну інформації між державами-членами ЄС;
- \* добування, сортування та аналіз інформації та розшукових відомостей;
- \* негайне повідомлення компетентних органів держав-членів ЄС про інформацію, що їх стосується, та про будь-які виявлені зв'язки між кримінальними правопорушеннями;
- \* надання допомоги в проведенні розслідувань в Державах - членах ЄС;
- \* створення комп'ютеризованої системи зібраної інформації.

Кожна держава-член ЄС виділяє підрозділ, який буде єдиним органом по зв'язках між Європолом та компетентним національним відомством. Цей орган повинен направити принаймні одного офіцера зв'язку, який уповноважений національним органом представляти його інтереси в Європолі.



При створенні ПСБЮ його зовнішній аспект не став самостійним напрямом діяльності Союзу і не мав власних зовнішньополітичних цілей. На практиці він був тісно пов'язаний як з реалізацією завдань, які стосуються внутрішнього аспекту функціонування самого простору, так і зі здійсненням окремих напрямів зовнішньої політики ЄС. Проте у цьому співвідношенні переважає друга складова. Зокрема, ПСБЮ є складовою політики розширення, процесу стабілізації і асоціації балканських країн, європейської політики сусідства, політики управління кризами тощо. Він також тісно пов'язаний із СЗППБ, Європейською політикою у сфері безпеки і оборони (ЄПБО), стратегією європейської безпеки, співпрацею з підтримки розвитку, виконанням завдань у зовнішньоекономічній і торговельній сферах. Такий зв'язок проявляється у тому, що всі ці напрями політики ЄС забезпечують політичний та інституційний контекст для розвитку зовнішніх спрямувань функціонування ПСБЮ і тим самим — досягнення загальних завдань простору. Це стосується насамперед таких цілей ПСБЮ, як усунення контролю на внутрішніх кордонах, спільної політики надання притулку, імміграції, зовнішніх кордонів, високого рівня безпеки, справедливого ставлення до громадян третіх країн, доступу до правосуддя і поваги до основних прав.

У межах Амстердамського договору про Євросоюз компетенція ЄС у зовнішній сфері ПСБЮ була чітко встановленою і дорозумілою. Чітко визначена зовнішня компетенція стосувалася укладання міжнародних угод (ст. 38 ДЄС). На її основі укладалися угоди про екстрадицію і взаємодопомогу у кримінальних справах. Крім того, включення окремих аспектів ПСБЮ до міжнародних угод Союзу базується на компетенції, закріпленої у відповідних положеннях актів права ЄС. Йдеться про надання загальної системи преференцій країнам, що розвиваються, у разі дотримання ними положень конвенцій щодо боротьби проти корупції і наркоторгівлі, положення щодо протидії тероризму в Угоді про партнерство між країнами Африки, Карибського басейну і Тихого океану, з одного боку, і ЄС та його державами-членами — з іншого, положення стосовно юстиції і внутрішніх справ в угодах про стабілізацію і асоціацію з Балканськими країнами.

Окремі угоди укладають створені в межах ЄС агенції. Зокрема, у 2007 р. Фронтекс уклав робочі угоди з прикордонними службами України та деяких інших країн. Вони передбачають обмін інформацією, створення освітніх програм, спільні операції тощо.

Дорозуміла компетенція визнана Судом ЄС, який у кваліфікованій думці 1/2003 постановив, що у разі закріплення в праві ЄС внутрішніх повноважень з метою виконання спеціальних завдань Союз має компетенцію брати на себе міжнародні зобов'язання з метою виконання таких завдань навіть у разі відсутності відповідних чітко визначених положень. Прикладами реалізації такої зовнішньої компетенції у сфері ПСБЮ, яка базується на внутрішньому законодавстві ЄС, є Угода щодо полегшення візового режиму та реадмісію з Україною 2007 р., певні аспекти надання притулку.

Ще однією правовою основою для визначення дорозумілої зовнішньої компетенції у сфері ПСБЮ є принцип корисності (*effet utile*). Він застосовується для встановлення дорозумілих повноважень, необхідних для досягнення визначених завдань. Зокрема, завдання щодо формування ПСБЮ (ст. 61 Договору про заснування європейського співтовариства) разом із повноваженнями про ухвалення заходів у сфері імміграційної політики (ст. 63.3 Договору про заснування європейського співтовариства) можуть бути використані як правова основа для укладання окремих угод про реадмісію.

Договірна практика ЄС свідчить про те, що результатом реалізації визначених і дорозумілих повноважень стало укладання угод про реадмісію, включення до угод про асоціацію розділів або положень щодо ПСБЮ, приєднання до багатосторонніх конвенцій, участь у міжнародних організаціях, які розробляють проекти міжнародних конвенцій укладання угод про реадмісію тощо.

Органи асоціації чи співробітництва можуть ухвалювати акти, які стосуються співпраці у сфері ПСБЮ, зокрема, плани дій.

Євросоюз також співпрацює з міжнародними організаціями з метою підготовки рекомендацій стосовно відмивання грошей і фінансування тероризму.

Лісабонський ДФЄС встановлює чіткі цілі для формування ПСБЮ, які включають усунення контролю на внутрішніх кордонах, спільну політику стосовно надання притулку, імміграції і зовнішніх кордонів, встановлення високого рівня безпеки, солідарності держав-членів, справедливе ставлення до громадян третіх країн, доступ до судочинства і повагу до основних прав (ст. 67 ДФЄС).

Лісабонські договори не мають на меті створення автономної зовнішньої політики для ПСБЮ. Це може означати, що діяльність Союзу у цій сфері буде спрямована на формування такого простору для самого ЄС, а не на поширення ПСБЮ на треті країни.

Лісабонський ДФЄС чітко визначив зовнішню компетенцію Союзу у сфері укладання угод про реадмісію (ст. 79.3), запровадження спільної європейської системи надання притулку, партнерства і співпраці з третіми країнами стосовно управління напливом людей, які вимагають надання притулку чи додаткового або тимчасового захисту (ст. 78). В інших випадках зовнішня діяльність у сфері ПСБЮ базується на дорозумілій компетенції згідно зі ст. 216.1.

## **ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ.**

Отже, Союз є простором свободи, безпеки та правосуддя, де поважаються основоположні права та різні правові традиції і правові системи держав-членів.

Союз забезпечує відсутність контролю осіб на внутрішніх кордонах та формує спільну політику притулку, імміграції та контролю на зовнішніх кордонах на основі солідарності держав-членів та справедливого ставлення до громадян третіх країн.

Союз докладатиме зусиль для забезпечення високого рівня безпеки за допомогою заходів із запобігання та боротьби проти злочинності, расизму й ксенофобії та заходів з координації та співпраці органів поліції, правосуддя та

інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних справах та, в разі потреби, наближення норм кримінального права.

Союз полегшує доступ до правосуддя, зокрема за допомогою принципу взаємного визнання судових та позасудових рішень у цивільних справах.

### **ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Компетенція Союзу в сфері спільної зовнішньої політики та політики безпеки охоплює всі сфери зовнішньої політики та всі питання безпеки Союзу, включно з поступовим формуванням спільної оборонної політики, що, можливо, приведе до спільної оборони.

Союз провадить спільну зовнішню та безпекову політику через:

(a) визначення загальних принципів;

(b) ухвалення рішень про:

(i) дії, яких має вжити Союз,

(ii) позиції, які має займати Союз,

(iii) положення про виконання рішень, зазначених в пунктах (i) та (ii);

а також

(c) зміцнення систематичної співпраці держав-членів у провадженні політики.

Держави-члени активно та беззастережно підтримують спільну зовнішню політику та політику безпеки в дусі лояльності та взаємної солідарності та дотримуються дій Союзу у цій сфері.

Союз є простором свободи, безпеки та правосуддя, де поважаються основоположні права та різні правові традиції і правові системи держав-членів.

Союз докладает зусиль для забезпечення високого рівня безпеки за допомогою заходів із запобігання та боротьби проти злочинності, расизму й ксенофобії та заходів з координації та співпраці органів поліції, правосуддя та інших компетентних органів, а також шляхом взаємного визнання судових рішень у кримінальних справах та, в разі потреби, наближення норм кримінального права.

### **МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ**

Під час вивчення положень теми особливу увагу слід звернути на ознайомлення з положеннями Стокгольмської програми 2009 р. зі зміцнення простору свободи, безпеки і правосуддя в рамках ЄС, Регламенту «Про введення обмежувальних заходів щодо окремих осіб та формувань у рамках боротьби з міжнародним тероризмом», Рішення Ради «Про створення Європейського поліцейського відомства (Європол)» від 6 квітня 2009 р.

Важливо також розглянути основні напрями судового і поліцейського співробітництва у кримінальних справах, а також акти права ЄС в галузі кримінально-процесуального права.

**ТЕМА № 5. ШЕНГЕНСЬКЕ ПРАВО В СИСТЕМІ ПРАВА  
ЄВРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ  
(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЙ:**

I. Шенгенський простір: поняття та межі.....	137
II. Шенгенське право: поняття та зміст.....	139
III. Шенгенська Інформаційна Система .....	143

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Бочарова Н. В. Право Європейського Союзу. Частина 1 : навч. посібник / Н. В. Бочарова. – Дніпропетровськ : Дніпроп. держ. ун-т внутр. справ, 2014. – 232 с.
2. Європейський Союз. Консолідовані Договори / Під ред. В.І. Муравйова. - К.: Port-Royal, 1999. – 206 с.
3. Конституційні акти Європейського Союзу. Частина I / Упорядник Г Друзенко і за заг. ред. Т. Качки. — К.: Юстиніан, 2005. - 512 с.
4. Муравйов В.І. Вступ до права Європейського Союзу: підруч. для студ. вищ. навч. закл. / Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. — К. : Київський університет, 2007. – 303с.
5. Ніццький Договір та розширення ЄС / Міністерство юстиції України. Центр порівняльного права / За наук. ред. С. Шевчука. - К: Логос, 2001. - 196 с.
6. Опришко В.Ф., Омельченко А.В., Фастовець А.Ф. Право Європейського Союзу. Загальна частина. — К.: КНЕУ, 2002. – 460 с.
7. Основи права Європейського Союзу: Нормативні матеріали / За заг. ред. М.В. Буроменського. — Харків: Яшма, 2005. - 236 с.
8. Право Європейського Союзу: Підручник / за ред. В.І. Муравйова. – К.: Юрінком Інтер, 2011. – 704 с.
9. Шемятенков В. Г. Европейская интеграция : учеб. пособие / В. Г. Шемятенков. – М. : Междунар. отношения, 2003. – 400 с.
10. Копійка В.В., Шинкаренко Т.І. Європейський Союз: заснування та етапи становлення: Навч. посібник для студ. вищ. навч. закл. – К.: Вид. Дім «Ін Юре», 2001. – 448 с.

**МЕТА ЛЕКЦІЙ**

– з’ясувати передумови формування Шенгенського простору, його межі та суб’єктний склад, розкрити поняття Шенгенського права, визначити основні етапи його розвитку та джерела. Встановити роль Шенгенської інформаційної системи у функціонуванні Шенгенського простору, з’ясувати сутність та зміст її бази даних.

## ВСТУП

Важливе місце в системі права Європейського Союзу належить нормам, що регламентують функціонування Шенгенського простору, т.з. «schengen acquis» («шенгенський доробок») та утворюють у своїй сукупності «Шенгенське право». Запроваджена Європейським Союзом спрощена система перетину кордонів його держав-членів належить до переліку досягнень європейської інтеграції та дозволяє вільно пересуватися в межах Шенгенського простору як громадянам ЄС, так й іншим фізичним особам, що на законних підставах отримали право в'їзду до нього.

## I. ШЕНГЕНСЬКИЙ ПРОСТІР: ПОНЯТТЯ ТА МЕЖІ

Окремий внесок у справу формування простору без обмежень і кордонів зробили Бельгія, Франція, ФРН, Люксембург і Нідерланди, які 14 червня 1985 р. у м. Шенген (Люксембург) підписали Угоду про поступове скасування перевірок на спільних кордонах відповідно до цілей Співтовариства, але поза його інституційними рамками та правом ЄЕС. Сторони погодилися поступово усувати контроль на кордонах між собою і запроваджувати свободу пересування для всіх осіб, які є громадянами держав – членів ЄС, що підписали відповідну угоду, інших держав-членів і третіх країн.

19 червня 1990 р. ті ж самі п'ять країн, з урахуванням того, що Договір про ЗЄЕС 1957 р. був доповнений ЄСА, підписали Конвенцію про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р. Для повного скасування перевірок на спільних кордонах, пов'язаних з переміщенням осіб, а також полегшення транспортних перевезень і переміщення товарів Договірні Сторони домовилися про необхідність проведення ряду заходів і про тісне співробітництво, зокрема в галузі митного регулювання.

В основному це стосувалося взаємовідносин, що виникали в рамках боротьби з транскордонною злочинністю, – стосовно спостереження чи переслідування правопорушників на території іншої Договірної Сторони за умови, коли остання, на основі попередньо отриманого запиту щодо правової допомоги, надавала дозвіл на проведення відповідних заходів (ст. 40, 41 Конвенції), а також щодо надання взаємної правової допомоги у справах, пов'язаних з порушенням законодавства і регламентаційних положень у галузі акцизів, податку на додану вартість і мита (ст. 50 Конвенції).

Посадові особи митних органів зазначених держав отримували можливість здійснення власних повноважень, як правило, виключно щодо підвідомчих їм справ у галузі незаконної торгівлі наркотиками і психотропними речовинами, торгівлі зброєю і вибуховими речовинами, незаконного перевезення токсичних і шкідливих відходів, а також в інших передбачених у двосторонніх угодах випадках.

Задля покращання співробітництва у боротьбі з незаконним обігом наркотиків з представників служб, які відповідають за виконання поліцейських і митних завдань, створювалася постійна робоча група з аналізу спільних проблем, що виникають під час боротьби зі злочинністю в галузі наркотичних засобів. Розроблені пропозиції стосовно вдосконалення практичних і технічних аспектів співробітництва між Договірними Сторонами робоча група спрямовувала Виконавчому комітетові шенгенського простору.

Щоб полегшити поліцейське і митне співробітництво, зокрема забезпечення своєчасного надання інформації в рамках процесу транскордонного спостереження і переслідування, Договірні Сторони домовлялися про створення, перш за все у прикордонних областях, ліній телефонного, радіо- і телексного зв'язку, а також інших засобів прямої комунікації.

За умови повної конфіденційності створювалася і підтримувалася в робочому стані спільна інформаційна система – Шенгенська інформаційна система (SIS). Шенгенська інформаційна система забезпечує можливість органам, визначеним Договірними Сторонами, з використанням автоматизованої пошукової процедури отримувати доступ до інформації про осіб і предмети, необхідної для здійснення прикордонного контролю і перевірок, іншого поліцейського й митного контролю, що проводиться всередині країни відповідно до положень національного права, тощо.

У частині спрощення перевезення й переміщення товарів, а саме розмитнення товарів, Договірні Сторони домовлялися про обов'язкове його перенесення з внутрішніх кордонів усередину країни.

Угода і Конвенція разом з деклараціями та рішеннями, прийнятими Шенгенською виконавчою радою, утворюють сукупність документів, відомих під назвою Шенгенський доробок (Schengen acquis). Оскільки від самого початку співробітництво в цій галузі здійснювалося поза рамками Співтовариства, то під час підготовки проекту Амстердамської угоди вирішено включити цей доробок до Угоди, бо він пов'язаний з одним з головних завдань внутрішнього ринку, а саме свободою пересування фізичних осіб.

Юридичне включення Шенгену в Європейський Союз доповнено інтеграцією інституцій. Рада перейняла на себе обов'язки і повноваження Шенгенського виконавчого комітету, а Генеральний секретаріат Ради – обов'язки та повноваження Шенгенського секретаріату.

Відтоді до числа держав, що підписали Конвенцію про застосування Шенгенської угоди від 14 червня 1985 р., приєдналися майже всі держави – члени ЄС (крім Великобританії, Болгарії, Ірландії, Кіпру та Румунії), а також три держави – учасниці ЄАВТ: Ісландія, Норвегія і Швейцарія.

## **ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ.**

Станом на вересень 2016 р. до складу Шенгенського простору входять 26 європейських держав.

## II. ШЕНГЕНСЬКЕ ПРАВО: ПОНЯТТЯ ТА ЗМІСТ

«**Schengen acquis**» («шенгенський доробок») – синонім терміна «**шенгенське право**», що означає комплекс норм, які регулюють умови в'їзду і пересування фізичних осіб територією держав-членів ЄС, включаючи умови і порядок отримання єдиної (шенгенської) візи, а також питання спільної боротьби зі злочинністю.

Шенгенські досягнення є складовою частиною права ЄС і включені як додаток в Амстердамський договір 1997 р.

Шенгенське право складається із шенгенської угоди та шенгенської конвенції. Шенгенська угода була підписана 14 червня 1985 р. Німеччиною, Бельгією, Францією, Люксембургом і Нідерландами. Вона націлена на поступове скасування контролю на внутрішніх кордонах і регулювання вільного переміщення осіб, які є громадянами країн, що підписали угоду, громадянами інших країн Співтовариства і третіх країн.

Шенгенська конвенція доповнює Шенгенську угоду. У ній визначаються умови надання та гарантії забезпечення вільного пересування осіб. Вона була підписана 19 червня 1990 р. п'ятьма вищеназваними державами, але набрала чинності лише в 1995 р.

Шенгенська угода та конвенція, положення, вироблені на підставі цих двох документів, а також досягнуті у зв'язку з цим домовленості становлять так звану шенгенську правову базу. З 1999 р. шенгенська правова база є предметом одного з протоколів до Амстердамського договору і, таким чином, інтегрована в інституційні та правові рамки Європейського Союзу.

Шенгенська угода поступово поширилася на всі 15 колишніх держав ЄС. Італія підписала її в 1990 р., Іспанія та Португалія в 1991 р., Греція в 1992 р., Австрія в 1995 р., Данія, Фінляндія і Швеція (з поправками) – в 1996 р. Ірландія і Великобританія сприйняли шенгенську правову базу лише частково: зокрема, вони зберегли прикордонний контроль.

Десять нових держав-членів з 2004 р. сприйняли шенгенську правову базу.

Три країни, які не є членами ЄС, Ісландія і Норвегія і Швейцарія з 1996 р. належать до шенгенської зони (Швейцарія стала у 2008 р. після референдуму 2005 р.). Проте їхня участь в процесі прийняття рішень обмежена.

15 березня 2006 р. було прийнято Шенгенський кодекс про кордони, що змінює Шенгенську конвенцію.

З 21 грудня 2007 р. скасовано прикордонний контроль у 9-и державах, що увійшли у Шенгенський простір: Польща, Чехія, Словаччина, Угорщина, Словенія, Мальта, Естонія, Латвія і Литва.

Не є учасницями Шенгенської угоди такі країни: Болгарія, Велика Британія, Ірландія, Кіпр та Румунія. Зокрема, вступ до Шенгенського простору Румунії та Болгарії через корупцію в цих країнах блокують Нідерланди.

Слід відзначити, що у 2010 році нормативно-правова база візової політики Європейського союзу зазнала суттєвих змін і доповнень внаслідок вступу в дію Регламенту № 810/2009 ЄС, що встановлює Кодекс Спільноти з візових питань. Цей документ, ширше відомий під скороченою назвою «Візовий Кодекс ЄС», був остаточно схвалений Радою ЄС 13 липня 2009 року та набув чинності 05 квітня 2010 року.

Документ об'єднує в собі всі правові норми, які регулюють ухвалення рішення з візових питань. Кодекс підвищує рівень прозорості, зміцнює правову безпеку та забезпечує умови рівного ставлення до всіх громадян, що подають анкети на отримання Шенгенської візи. Водночас кодекс гармонізує правила та практики для країн Шенгенського простору, що впроваджують спільну візову політику.

Візовий кодекс об'єднує всі наявні правові норми щодо візових питань та закладає спільні правила стосовно умов та процедур надання віз. Йдеться про загальні норми, а також про правила, які визначають державу ЄС, відповідальну за надання візи у кожному конкретному випадку. Кодекс також гармонізує норми щодо опрацювання заявок та ухвалення візових рішень.

Документ скорочує обсяг єдиної аплікаційної форми для отримання візи ЄС. У ньому проясняється зміст конкретних рубрик для заповнення, що має позитивні наслідки як для заявників, так і – працівників консульств. Дуже важливим є положення кодексу про необхідність гідного і адекватного ставлення до заявника з боку персоналу консульства.

Нові норми збільшують перелік категорій громадян, що звільняються від платні за візу. Громадяни країн з-поза меж Шенгенського простору, [зокрема, України], з якими ЄС уклав Угоди про спрощене оформлення віз, продовжують сплачувати за візу консульський збір у розмірі 35 євро. Тобто міграційно-візові відносини між Україною і ЄС продовжують регулюватися угодою про спрощення оформлення віз, а новий Візовий кодекс ЄС застосовується у випадках, які безпосередньо цією угодою не регулюються.

Окрім цього, Візовий кодекс підвищує рівень прозорості та правової певності. Він вимагає надавати вмотивовану відповідь про причини відмови у прийнятті візових заявок, а також надає громадянам право на апеляцію проти негативних відповідей.

Нарешті, документ підвищує роль Представництв Європейського Союзу в координації взаємодії держав-членів ЄС в рамках «місцевої Шенгенської співпраці» у країнах з-поза меж Союзу. Це сприяє посиленню гармонізації візових процедур.

Країни-кандидати до моменту вступу в Європейський Союз зобов'язалися повністю прийняти шенгенську правову базу. Нині країни після вступу до ЄС не зобов'язані підписувати Шенгенські угоди, а автоматично приєднуються до них на основі існуючої законодавчої процедури.

### **Категорії віз**

\* Категорія А. Аеропортова транзитна віза. Видається тим, хто здійснює авіапереліт транзитом через країну Шенгенської групи. Вона має на увазі під



собою дозвіл на перебування на транзитній території зони аеропорту країни-учасниці, але не дає права переміщення всередині країни.

Цей тип візи не надається громадянам держав, що мають договір про безвізовий перебування на території країн-учасниць Шенгенського договору.

\* Категорія В. Транзитна віза, що дає її власнику право один, два або, як виняток, кілька разів пройти через територію однієї з держав-членів Шенгенської угоди по шляху проходження в третю державу, причому тривалість транзитного перебування не може перевищувати п'яти днів.

Цей тип візи не надається громадянам держав, що мають договір про безвізовий перебування на території країн-учасниць Шенгенського договору.

\* Категорія С. Туристична віза, дійсна для одного або декількох в'їздів, причому тривалість безперервного перебування або загальна тривалість кількох перебувань, починаючи з моменту першого в'їзду, не може перевищувати трьох місяців протягом півроку.

Цей тип візи не надається громадянам держав, що мають договір про безвізовий перебування на території країн-учасниць Шенгенського договору.

\* Категорія D. Національні візи на термін перебування, що перевищує 90 днів, але не перевищує 365 діб. Будучи національними, видаються кожною державою у відповідності зі своїм національним законодавством. Така віза дає її власнику право транзитного проїзду через територію інших держав Шенгенської групи з метою в'їзду на територію держави, що видала візу. Час транзиту не може перевищувати 5 діб.

Цей тип візи надається так само і громадянам держав, що мають договір про безвізовий перебування на території країн-учасниць Шенгенського договору.

\* Категорія С + D. Віза, яка об'єднує в собі 2 попередніх категорій. Така віза видається одним із Шенгенських держав для довгострокового перебування терміном, не перевищує 365 днів на території держави видав візу. На додаток дозволяє її власникам знаходитися у всіх країнах Шенгенського договору протягом перших 3-х місяців з моменту видачі комбінованої візи.

Цей тип візи не надається громадянам держав, що мають договір про безвізовий перебування на території країн-учасниць Шенгенського договору.

Крім цих типів віз у деяких, закріплених в Шенгенській конвенції, існують також інші типи віз, поява яких пов'язана з використанням гнучкості шенгенської системи.

\* FTD (УТД) і FRTD (УТД-ЖД). Спрощений транзитний документ. Спеціальний тип візи, що видається тільки для транзиту між основною територією Росії та Калінінградською областю.

\* Категорія LTV. Візи з обмеженим територіальним дією (Limited territorial validity visa). Короткострокові або транзитні візи, що видаються у виняткових випадках. Така віза дає право транзиту або в'їзду тільки на територію тієї країни або країн Шенгену, на якій вона дійсна.

Мета видачі

\* 01 - туристична поїздка

- \* 02 - поїздка в гості
- \* 03 - поїздка для участі в спортивних заходах
- \* 04 - поїздка для здійснення підприємницької діяльності
- \* 05 - поїздка для здійснення культурної діяльності або участі в міжнародних конференціях
- \* 06 - поїздка для здійснення службових обов'язків представників органів іноземних держав чи міжнародних організацій
- \* 07 - поїздка для здійснення роботи, обумовленої порами року
- \* 08 - в'їзд на роботу
- \* 09 - в'їзд для навчання першого, другого рівня або суміщеного одноуровневого навчання магістра, а також навчання третього рівня
- \* 10 - поїздка для проходження навчання, здійснення наукової і дидактичної діяльності
- \* 11 - в'їзд для здійснення права тимчасового захисту
- \* 12 - поїздка з гуманітарних причин або виходячи з інтересів держави або міжнародних зобов'язань
- \* 13 - поїздка для возз'єднання і знаходження з громадянином країни ЄС, країни ЄАВТ, сторони договору ЄЕЗ або Швейцарії
- \* 14 - поїздка в рамках програм освітнього чи культурного обміну або в рамках програм гуманітарної допомоги або в програмі річної роботи студентів
- \* 15 - поїздка з іншою метою
- \* 16 - поїздка для участі в процесі про визнання притулку
- \* 17 - віза, видана воєводством, у разі якщо воно не встигло винести рішення про надання виду на проживання або подовження візи до закінчення терміну дії попередньої візи або дозволу на проживання
- \* 18 - переселенська віза, яка видається близьким членам родини репатріанта
- 19 - віза, видана для реалізації виду на проживання
- \* 20 - віза, видана власнику Карти Поляка для реалізації прав власника КП
- \* 21 - репатріаційних віза

### **ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ.**

Підсумовуючи зазначене вище, слід нагадати, що такого поняття як «шенгенська віза» не існує. Це прийнятий термін для візи, яка видається країнами та для перебування в країнах, які 14 червня 1985 р. підписали угоду про поступову відміну контролю на загальних кордонах. Так, першими країнами-учасниками цієї угоди стали п'ять держав: Бельгія, Люксембург, Нідерланди, Німеччина і Франція. Оскільки ця угода була підписана в невеличкому люксембурзькому містечку Шенген, тому візу зазвичай називають «шенгенською».

### III. ШЕНГЕНСЬКА ІНФОРМАЦІЙНА СИСТЕМА

**Шенгенська Інформаційна Система** (з англ. Schengen Information System, SIS) – урядова база даних ЄС; використовується європейськими країнами для зберігання і обміну інформації про осіб та предмети, що перетинають кордон з метою дотримання національної безпеки, прикордонного контролю та правоохоронних цілей.

Шенгенська Угода та Шенгенська Конвенція про виконання Угоди дає змогу на створення такого простору (зони), що забезпечує вільне пересування осіб, де на кордонах між державами-членами припиняється перевірка, а у випадку вступу на територію шенгенської зони, на всіх пунктах перетину зовнішніх кордонів контроль та перевірка відбувається за ідентичними правилами.

Однак, з причини можливих проблем безпеки, що виникатимуть через скасування внутрішніх кордонів, необхідними є „вирівнювальні” заходи. В рамках цих заходів перевірка на зовнішніх кордонах проводиться за єдиними правилами, на території шенгенського простору органи охорони порядку окремих держав-членів можуть проводити т. з. „глибинну перевірку”, під час якої можуть перевіряти громадян держав-членів та громадян третіх країн. Проведення цих заходів стає можливим за допомогою Шенгенської Інформаційної Системи, що виникла з даних, повідомлених державами-членами шенгенського простору, та яка призначена для обміну даними між згаданими державами.

У 1995 році співпрацю в рамках Шенгенської Інформаційної Системи розпочали Франція, Німеччина, Бельгія, Голандія та Люксембург, наразі – Норвегія та Ісландія, що не є державами-членами, включно – Система містить п'ятнадцять країн. У грудні 2007 року шенгенська зона розширилась до 24 членів. До попередніх держав – за винятком Кіпру – приєднались держави, що у 2004 році стали членами Європейського Союзу.

База даних Шенгенської Інформаційної Системи містить такі дані:

попереджувальні сигнали встановлення заборони на в'їзд та перебування стосовно громадян третіх країн, тобто громадян держав, які не є членами шенгенського простору,

попереджувальні сигнали стосовно осіб, які підлягають арешту та передачі або видачі на підставі європейського наказу щодо затримання,

попереджувальні сигнали відносно зниклих осіб,

попереджувальні сигнали стосовно осіб, які перебувають у судовому розшуку (осіб, які викликані судом під час провадження кримінальної справи; осіб, яких закликано відбути покарання, свідків),

попереджувальні сигнали, подані з метою прихованого спостереження або цільової перевірки відносно осіб та предметів,

попереджувальні сигнали, що стосуються предметів, що підлягають арешту, або таких, що підлягають використанню в якості доказу під час провадження кримінальної справи.

Шенгенська Інформаційна Система забезпечує доступ до попереджувальних сигналів, занесених стосовно осіб, предметів та технічних транспортних засобів – суворо пов'язаний з метою, відповідно до компетенції – визначеним правоохоронним органам, органам контролювання та перевірки кордонів, органам іноземного інспекціонування, органам видачі віз, митним органам та органам юстиції, а також Європейському Управлінню Поліції (Europol) та Європейському Підрозділу Співпраці у справах юстиції (Eurojust).

Відповідно до загальних принципів захисту даних Шенгенська Інформаційна Система визнає право осіб на те, щоб вони:

мали доступ до даних, що містяться стосовно них у Шенгенській Інформаційній Системі,

просили виправлення або видалення невірних даних,

звертались до суду або компетентних органів з проханням виправити або видалити дані, або встановити компенсацію.

Наведеними вище правами, особи – яких це стосується – можуть користуватись у будь-якій державі-члені шенгенської зони. Перевірка правомірності даних, введених у Шенгенську Інформаційну Систему, визначається на підставі національного права тієї держави-члена, яка вводить наведені дані в Шенгенську Інформаційну Систему.

## **ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ.**

Отже, Шенгенська Інформаційна Система (з англ. Schengen Information System, SIS) – урядова база даних ЄС; використовується європейськими країнами для зберігання і обміну інформації про осіб та предмети, що перетинають кордон з метою дотримання національної безпеки, прикордонного контролю та правоохоронних цілей.

Не заносяться до бази Шенгенської інформаційної системи такі дані про особу: раса, етнічне походження, політичні та релігійні переконання, стан здоров'я, сексуальна орієнтація.

## **ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Угоди про поступове скасування перевірок на спільних кордонах, які деякі держави-члени Європейського Союзу підписали 14 червня 1985 року та 19 червня 1990 року в Шенгені, а також інші відповідні угоди та правила, ухвалені на основі цих угод, були інтегровані у структуру Європейського Союзу за допомогою Амстердамського договору від 2 жовтня 1997 року.

Королівство Бельгія, Республіка Болгарія, Чеська Республіка, Королівство Данія, Федеративна Республіка Німеччина, Естонська Республіка, Грецька Республіка, Королівство Іспанія, Французька Республіка, Італійська Республіка, Республіка Кіпр, Латвійська Республіка, Литовська Республіка, Велике Герцогство Люксембург, Князівство Ліхтенштейн, Угорська Республіка, Мальта, Королівство Нідерланди, Австрійська Республіка, Республіка Польща, Португальська Республіка, Румунія, Республіка Словенія, Словацька

Республіка, Фінляндська Республіка та Королівство Швеція уповноважуються запровадити тіснішу співпрацю між собою у сферах, що охоплені положеннями, визначеними Радою, які становлять Шенгенське *acquis*. Ця співпраця проводиться в межах інституційних і законодавчих рамок Європейського Союзу та з дотриманням відповідних положень Договорів.

### **МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ**

Під час вивчення положень теми особливу увагу слід звернути на розкритті ролі норм Шенгенського права у формуванні та функціонуванні Шенгенського простору. Обов'язково слід звернути увагу на ознайомлення з положеннями Шенгенського кодексу про кордони 2006 р. та Візового кодексу ЄС 2009 р. та інших нормативно-правових актів права ЄС з питань візового режиму.

Важливо з'ясувати класифікацію віз у нормах Шенгенської права, порядок надання Шенгенської візи, вимоги до осіб, що клопочуть, перелік документів, необхідні для отримання Шенгенської візи, обов'язки консульських службовців та особливості правового режиму візи з обмеженою територіальною дією і візи для довгострокового перебування.

**ТЕМА № 6. ПРАВОВЕ РЕГУЛЮВАННЯ ВІДНОСИН УКРАЇНИ З  
ЄВРОПЕЙСЬКИМ СОЮЗОМ  
(2 години)**

**ПЛАН ЛЕКЦІЙ:**

I. Історія співробітництва України та ЄС .....	147
II. Правові засади співробітництва України і ЄС.....	149
III. Проблеми і перспективи співпраці України з ЄС.....	155

**РЕКОМЕНДОВАНА ЛІТЕРАТУРА:**

1. Меморандум про взаєморозуміння між Україною та Європейським поліцейським офісом щодо встановлення захищеної лінії зв'язку // Офіційний вісник України. – 2015. – № 53. – Ст. 2345.
2. Парижская хартия для новой Европы від 21.11.1990 // rada gov.ua
3. Партнерство заради миру Рамковий документ від 10.01.1994 р. // Офіційний вісник України від 11.12.2006 — 2006 р., № 48, стор. 237, стаття 3232.
4. Програма інтеграції України до Європейського Союзу від 14.09.2000 р. // rada gov.ua
5. Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України в сфері зовнішніх зносин : Постанова Верховної Ради Української РСР від 25 грудня 1990 р. № 581-ХІІ // Відомості Верховної Ради УРСР. – 1991. – № 5. – Ст. 25.
6. Про утворення Спільної парламентсько-урядової комісії з інтеграції України до Європейського Союзу : Постанова Верховної Ради України від 22 березня 2007 р. № 808-V // Офіційний вісник України. – 2007. – № 24. – Ст. 978
7. Протокол до Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами про Рамкову угоду між Україною та Європейським Співтовариством про загальні принципи участі України в програмах Співтовариства від 22 листопада 2010 р. // Офіційний вісник України. – 2011. – № 92. – Ст. 3360.
8. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони від 27 черв. 2014 р. // Офіційний вісник України. – 2014. – № 75. – Ст. 2125.
9. Угода про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їх державами-членами від 14.06.1994 р. // Офіційний вісник України. – 2006. – № 24. – Ст. 1794
10. Хартія про особливе партнерство між Україною та Організацією Північно-Атлантичного договору від 09.07.1997 р. // Офіційний вісник України від 06.09.2006 — 2006 р., № 34, стор. 203, стаття 2453

## МЕТА ЛЕКЦІЇ

– полягає у необхідності вивчення історії взаємовідносин України і ЄС, узагальненні та характеристиці всіх норм, принципів, які діють між цими суб'єктами права, формулюванні їхніх ознак.

## ВСТУП

Європейський вибір відкриває нові перспективи для співробітництва України з розвиненими країнами континенту, економічного розвитку, соціального й інтелектуального прогресу, зміцнення позицій держави в міжнародній системі координат. Саме тому співробітництво з Європейським союзом є ключовим зовнішньополітичним пріоритетом для України.

## I. ІСТОРІЯ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ ТА ЄС

Після проголошення незалежності відбувається кардинальна зміна зовнішньополітичного курсу України. Так, у Постанові Верховної Ради УРСР від 25 грудня 1990р. «Про реалізацію Декларації про державний суверенітет України у сфері зовнішніх відносин» Уряду було доручено «спрямувати зусилля на забезпечення безпосередньої участі Української РСР у загальноєвропейському процесі».

Про поступову активізацію стосунків між Україною і ЄС свідчить:

– відкриття в Києві Представництва Комісії Європейських співтовариств (жовтень 1993р.)

– створення державного органу узгодження і координації політики України щодо Європейських співтовариств – Міжвідомчого комітету у справах Європейських співтовариств (у 1993 р.), що підзвітний Кабінету Міністрів України. Він став важливим механізмом реалізації європейського курсу України

– відкриття у Брюсселі Представництва України при Європейських співтовариствах (липень 1995р.);

– початок двосторонніх переговорів із деяких напрямів галузевої кооперації і торгівельних відносин (1994р.);

– 3 березня 1995р. почав діяти Спільний комітет, утворений сторонами і призначений для моніторингу економічного і торгівельного співробітництва.

*Другий етап* співробітництва між Україною і ЄС завершився 10 грудня 1999р. прийняттям у Гельсінкі Спільної стратегії ЄС щодо України. Розпочався процес:

– ратифікації та початок імплементації Угоди про співробітництво і партнерство України з ЄС;

– набуття Україною членства у Раді Європи й ОБСЄ;

– членство в програмі «Партнерство заради миру»;

- підписання у Мадриді Хартії про особливе партнерство України з НАТО в липні 1997р;
- ратифікація Україною Європейської конвенції з прав людини;
- початок переговорів щодо вступу України до СОТ.

Під час саміту ЄС у Флоренції (липень 1996р.) Україна була визнана країною з перехідною економікою.

Політичним сигналом підтримки України з боку ЄС був План дій, прийнятий Радою ЄС, який визначив напрямки взаємодії України з ЄС і окреслив шляхи сприяння її розвитку (6 грудня 1996р.).

5 вересня 1997р. відбувся перший саміт Україна - ЄС, під час якого ще раз було підтверджено значення двосторонніх стосунків, а також відбувся обмін думками щодо існуючих проблем і шляхів співробітництва в майбутньому.

Після набуття чинності угоди про партнерство і співробітництво були здійснені кроки в напрямку інституціоналізації відносин між Україною і ЄС, а також внутрішнього забезпечення інтеграційного процесу в Україні.

Указом Президента від 24 лютого 1998 р. створено Українську частину Ради з питань співробітництва між Україною і ЄС, яку очолив прем'єр-міністр України. Указом передбачено формування в усіх органах державної влади підрозділів співробітництва з ЄС. створено також Національне агентство України з питань розвитку та європейської інтеграції.

11 червня 1998 р. Указом Президента України було затверджено стратегію інтеграції України до Європейського Союзу, у якій сформульовані основні напрями співробітництва України і ЄС. Стратегія визначила державні структури України, відповідальні за забезпечення інтеграційного процесу, а також шляхи організаційного, фінансового, правового, інформаційного забезпечення інтеграції України до ЄС.

Під час Кельнського саміту ЄС ( 3-4 червня 1999 р.) у Висновках головуючої в ЄС Німеччини було відзначено досягнення якісно нового рівня у стосунках Євросоюзу з Україною.

Прийняття Спільної стратегії ЄС щодо України під час Гельсінського саміту засвідчило, що співробітництво з Україною становить особливий інтерес для країн-членів ЄС. Спільна стратегія ЄС, ухвалена на базі угоди про партнерство і співробітництво, визначила пріоритетні напрямки політики країн-членів, а також інституцій Євросоюзу щодо України на чотирирічний термін. Спільна стратегія вперше задекларувала політичне визнання Євросоюзом європейських прагнень України, а також підтвердила стратегічний курс на партнерство з нею.

На початку 2000 р. Україна перебувала на етапі імплементації угоди про партнерство і співробітництво. Після набуття чинності угоди 1 березня 1998 р. був остаточно сформований механізм двостороннього співробітництва між Україною і ЄС, що включає регулярні політичні контакти на найвищому рівні. «Стратегія інтеграції України до Європейського Союзу» визначила основні пріоритети виконавчої влади України на період до 2007 р.



Розпочато роботу по гармонізації законодавства України з нормами і стандартами ЄС. Зокрема, прийнято Постанову Уряду від 1998 р. про запровадження механізму адаптації законодавства до законодавства ЄС, затверджено Концепцію адаптації законодавства України до законодавства ЄС (16 серпня 1999 р.).

На четвертому засіданні Міжвідомчої координаційної ради (14 квітня 2000 р.) було затверджено План роботи з адаптації законодавства, який передбачив розробку 50 проектів законів України та постанов Уряду з урахуванням основних положень законодавства ЄС. Указом президента України була створена Національна рада з питань адаптації законодавства України до законодавства ЄС.

Наступним етапом співробітництва України і ЄС стало підписання в Женеві 19 червня 2000 р. Декларації Україна ЄАВТ, де визначені основні напрями і правові засади співробітництва сторін, а також отримання Україною статусу країни з ринковою економікою у антидемпінгових справах (постанова Ради ЄС від 9 жовтня 2000 р.).

### **ВИСНОВКИ ДО ПЕРШОГО ПИТАННЯ.**

Протягом останніх років відбувається процес осмислення концептуальних і тактичних дій України на євроінтеграційному шляху. Лише проведення глибоких і рішучих реформ, послідовна демократизація суспільства можуть кардинально змінити тенденцію українського руху в Європу. Трампліном для майбутнього членства в ЄС може стати співробітництво у сфері зовнішньої політики й безпеки, юстиції і внутрішніх справ, а також у гуманітарній сфері.

## **II. ПРАВОВІ ЗАСАДИ СПІВРОБІТНИЦТВА УКРАЇНИ І ЄС**

*Угода «Про партнерство і співробітництво»* прийнята 14 червня 1994 р., ратифікована Верховною Радою України 10 листопада 1994 р. і набула чинності 1 березня 1998 р. після її ратифікації національними парламентами країн-членів ЄС.

Це базовий документ, що визначає правовий механізм співробітництва між Україною і ЄС. Відповідні угоди були укладені Європейським Союзом майже з усіма Новими незалежними державами, які виникли на терені колишнього СРСР.

*Головна мета* Угоди про партнерство і співробітництво – створення сприятливих умов для інтеграції України у європейський і світовий економічний порядок.

Угода також розглядає проблематику політичного співробітництва і має у цілому комплексний характер. Її специфічною рисою є положення про збереження єдиного економічного простору між країнами-учасницями СНД.

Імплементація Угоди про партнерство і співробітництво вимагає від України:

- адаптації національного законодавства,
- вдосконалення адміністративного апарату й судочинства,
- реформування і реструктуризації економіки.

В угоді визначені наступні *основні засади партнерства і співробітництва*:

- забезпечення політичного діалогу між сторонами;
- сприяння торгівлі й інвестиціям, а також розвитку гармонійних економічних відносин між сторонами;
- створення основ взаємовигідного економічного, соціального, фінансового, науково-технічного й культурного співробітництва;
- підтримка зусиль України по зміцненню демократії й завершенню переходу до ринкової економіки.

Згідно з угодою партнерами України виступають співтовариство, а також держави-учасниці (в залежності від сфер компетенції партнерів), наприклад, питання торгівлі товарами згідно з правом ЄС віднесені до виключної компетенції співтовариства, а в питаннях інтелектуальної власності партнерами України виступають окремі країни-члени ЄС.

Особливе значення в Угоді надається положенням про верховенство права й повагу прав людини, економічні й політичні свободи. Спільна декларація в додатках до угоди закріплює можливість негайного призупинення Сторонами усіх прав і обов'язків, що виникли згідно з угодою, без застосування нормальної процедури, у випадку порушення демократичних принципів та прав людини, а також принципів ринкової економіки. Угода про партнерство і співробітництво відкрила можливості для поступового зближення України з ЄС. У її рамках відбувається регулярний політичний діалог між Україною і ЄС на всіх рівнях, включаючи президентський.

Угода – важливий крок до залучення України у правове поле єдиного ринку ЄС. **Вона передбачила існування інституцій, покликаних забезпечити виконання положень угоди.**

До них належать:

- Рада з питань співробітництва між Україною і ЄС,
- Комітет з питань співробітництва між Україною і ЄС,
- Комітет з парламентського співробітництва.

*Рада з питань співробітництва* здійснює нагляд за виконанням угод, надання рекомендацій, визначення пріоритетних напрямків співробітництва.

Українська частина Ради була створена указом Президента України від 24 лютого 1998р. і складається з членів Уряду України, частина ЄС – із членів Ради ЄС і ЄК. Засідання ради проводяться не менше одного разу на рік. Посаду Голови Ради обіймають по черзі представники ЄС і Уряду України. Рада співробітництва самостійно визначає правила процедури своєї діяльності.

*Комітет із питань співробітництва між Україною і ЄС* покликаний готувати засідання Ради з питань співробітництва, забезпечувати нагляд за

виконанням Угоди у період між засіданнями Ради. Склад комітету аналогічний складу Ради, але з представництвом на рівні вищих посадових осіб.

*Комітет з парламентського співробітництва* – форум для політичного діалогу між парламентаріями Європейського Союзу і України. До Комітету входять депутати Європейського парламенту і Верховної Ради. Комітет обмінюється інформацією з питань співробітництва з радою, а також уповноважений надавати їй рекомендації.

Угода про партнерство і співробітництво визначила 28 сфер, у яких ЄС і Україна мають розвивати співробітництво, серед них, промислове співробітництво; сприяння інвестиціям та їхній захист; державні закупівлі; стандартизація і сертифікація; видобувна промисловість і виробництво сировини; наука і технології; освіта і професійна підготовка; сільське господарство; енергетика; використання атомної енергії в цивільних цілях; довкілля; транспорт; космічна промисловість; поштовий зв'язок і телекомунікації; фінансові послуги; боротьба з відмиванням грошей; грошово-кредитна політика; регіональний розвиток; співробітництво в соціальній сфері; туризм; інформація і зв'язок; захист споживачів; митна політика; статистика; боротьба з наркобізнесом; культура.

Сторони погодились надати одна одній режим найбільшого сприяння у торгівлі товарами, а саме сторони:

- не можуть встановлювати на імпорт або експорт вищі митні податки чи збори, ніж ті, що вона встановила для будь-якої іншої країни;
- зобов'язалися забезпечити свободу транзиту через свою територію товарів, що надходять із митної території іншої сторони;
- взяли на себе зобов'язання не обкладати податками та іншими зборами товари, що імпортуються з території однієї сторони на територію іншої в більшому розмірі, ніж це встановлено для аналогічних вітчизняних виробів.
- зобов'язалися здійснювати торгівлю на основі ринкових цін та всіляко забезпечувати реалізацію принципу ринкового ціноутворення у взаємних відносинах.

Ці та інші домовленості стали основою для співробітництва і подальшого членства України в СОТ.

Політичні, економічні та соціальні цілі, визначені угодою, віддзеркалюють як політичне бачення, так і сучасні економічні реалії. Більша частина її змісту відповідає змісту Європейських угод, наприклад, положення щодо політичного діалогу, положення про заснування компаній, рух робочої сили і капіталу, співробітництво у сфері економіки, фінансів і культури.

Угода про партнерство і співробітництво доповнена галузевими угодами, укладеними між Україною і ЄС.

1) Угода між Європейськими співтовариствами й Україною про торгівлю текстильними виробами (5 травня 1993р.);

2) Угода між Урядом України і комісією Європейських співтовариств про створення контактної групи по вугіллю і сталі ( 8 червня 1994р.);

3) Угода між ЄСВС і урядом України про торгівлю сталеливарними виробами (15 липня 1997р.);

4) Багатостороння рамкова угода INOGATE між Україною і ЄС щодо створення правових засад міжнародного співробітництва по забезпеченню енергоносіями країн Західної Європи (22 липня 1999р.);

5) Угода про співробітництво між урядом України і Євратомом галузі ядерної безпеки (23 липня 1999р.);

6) Угода про без квотну торгівлю текстильною продукцією (грудень 2000р.);

Таким чином, Угода про партнерство і співробітництво заклала основу для широкого економічного, фінансового, соціального і культурного співробітництва, розвитку політичного діалогу між Україною і ЄС. Угода містить взаємні зобов'язання, які мають вищу юридичну силу і повинні забезпечити динамічний розвиток торгівлі й інвестицій. Угода являється інструментом підтримки переходу до ринкової економіки і формування громадянського суспільства.

#### **План дій Україна – ЄС**

План дій Україна – ЄС є комплексом завдань, які Україна має виконати протягом року, на шляху до зближення з ЄС. В ньому зазначено, що Україна та Європейський союз сповнені рішучості співпрацювати разом в рамках Європейської політики сусідства з метою виконання даного плану. План дій Україна – ЄС закріпив згоду України і ЄС інтенсифікувати політичні, економічні та культурні відносини, включаючи транскордонне співробітництво та спільну відповідальність у запобіганні та врегулюванні конфліктів. Як правило, План дій розрахований на певний період, і кожне наступне його затвердження є важливим новим кроком в процесі співробітництва України і ЄС. Його імплементація має допомагати реалізації положень Угоди, як діючої основи співробітництва України і ЄС та сприяти і підтримувати мету України щодо подальшої інтеграції до європейських політичних та соціальних структур. Його імплементація допомагає значно наблизити законодавство України до законодавства Європейського союзу. Він також формує міцну основу для подальшої економічної інтеграції, включаючи спільні зусилля у напрямку зони вільної торгівлі Україна – ЄС внаслідок вступу України до СОТ, на основі ухвалення та реалізації економічних і торгівельних норм і правил, які сприятимуть посиленню торгівлі, інвестування та зростання. План дій сприяє розробці та реалізації стратегій та заходів, спрямованих на забезпечення економічного зростання та соціального зближення, зростання життєвого рівня та захисту навколишнього середовища, забезпечуючи тим самим досягнення довгострокової цілі сталого розвитку.

Отже, сфера дії зазначеного плану є досить широкою і може змінюватись залежно від поставлених перед Україною завдань. Характерною рисою цього документу є його мобільність, яка полягає в закріпленні головних пріоритетних цілей, які стоять перед Україною на конкретному етапі співробітництва з ЄС, а також можливості регулярно вносити зміни і доповнення або оновлювати його

з метою відображення прогресу у виконанні пріоритетів. На даний момент є чинним «План дій Україна - ЄС 2005р.», який був розрахований на 3 роки, але внаслідок його недовиконання він був пролонгований.

### ***Загальнодержавна програма адаптації законодавства України до ЄС***

Одним із головних аспектів співробітництва України з ЄС є зближення (адаптація) законодавства. Відповідно до Стратегії інтеграції Україна зобов'язується провести адаптацію українського законодавства до законодавства ЄС, яка полягає у зближенні національного законодавства з сучасною європейською системою права та приведення його до рівня що, склався у державах – членах ЄС. Адаптація передбачає реформування правової системи України і приведення її у відповідність з європейськими стандартами,

Профільним нормативно-правовим актом в сфері адаптації законодавства України до законодавства ЄС є закон «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського союзу» від 18.03.2004 р., який визначає механізм досягнення Україною відповідності третьому Копенгагенському та Мадридському критеріям набуття членства в Європейському союзі. Цей механізм включає адаптацію законодавства, утворення відповідних інституцій та інші додаткові заходи, необхідні для ефективного правотворення та правозастосування.

#### *Головними завданнями адаптації законодавства є:*

1) забезпечення відповідності законодавства України зобов'язанням, що випливають з Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими співтовариствами, інших міжнародних договорів, що стосуються співробітництва України з Європейським Союзом;

2) розвиток законодавства України у напрямі його наближення до законодавства Європейського Союзу та забезпечення високого рівня підготовки в Україні проектів законів та інших нормативно-правових актів;

3) створення нормативно-правової бази для інтеграції України до Європейського Союзу;

4) створення на законодавчому рівні механізму адаптації законодавства, який визначав би цілі та сфери, етапи адаптації законодавства, складовими елементами якого повинно бути фінансове, інформаційне, кадрове та наукове забезпечення;

5) забезпечення системності та узгодженості в роботі органів державної влади під час здійснення заходів з адаптації законодавства;

6) вдосконалення порядку планування нормотворчої роботи на основі довгострокової програми розвитку законодавства України з метою його наближення до законодавства Європейського союзу;

7) вироблення єдиних, обов'язкових для всіх суб'єктів права законодавчої ініціативи правил підготовки проектів нормативно-правових актів у процесі адаптації законодавства;

8) вдосконалення інформаційного і кадрового забезпечення в органах державної влади, підготовка спеціалістів, які відповідали б особливим

кваліфікаційним вимогам, що ставляться до учасників процесу адаптації законодавства;

9) підвищення рівня володіння офіційними мовами держав – членів європейського союзу державних службовців;

10) вдосконалення порядку підготовки щорічних пропозицій щодо обсягів фінансування заходів з адаптації законодавства в рамках Державного Бюджету України.

Процес адаптації має охоплювати всі сфери законодавства України, але пріоритети не повинні бути постійними, а мають визначатися на певний етап і коригуватися залежно від ситуації.

Адаптації, на кожному з яких досягається певний ступінь відповідності законодавства України законодавству ЄС.

Так на першому етапі перевага повинна надаватися:

а) розвитку правової системи України, яка б сприяла досягненню стабільності в суспільстві, гарантувала верховенство права, права людини і забезпечувала функціонування ринкової економіки; б) приведенню законодавства України у відповідність до вимог Угоди про партнерство і співробітництво та інших міжнародних договорів, які стосуються співробітництва України і ЄС; в) розвитку законодавства України за пріоритетними сферами у напрямку його поступового зближення із законодавством ЄС. На другому етапі процес адаптації зосереджується на таких завданнях: а) перегляд діючого законодавства України у сферах, визначених ч.2ст.51 Угоди, з метою забезпечення його приблизної відповідності законодавству ЄС; б) підготовка до асоційованого членства України в ЄС; Третій етап Адаптації залежатиме від укладення угоди про асоційоване членство України в ЄС та включатиме період підготовки розширеної програми гармонізації законодавства із законодавством ЄС.

Нині правові засади відносин ЄС-Україна ґрунтуються на Угоді про асоціацію, яка у 2014 році замінила Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС.

Угода про асоціацію – це новий стан розвитку договірних відносин між ЄС та Україною, спрямованих на політичну асоціацію та економічну інтеграцію. Угода передбачає зобов'язання обох сторін будувати міцні та довготривалі відносини, що базуються на основі спільних цінностей, зокрема, повній повазі демократичних принципів, верховенства права, відповідального державного управління, повазі прав людини та основних свобод.

Угода про асоціацію включає положення, що стосуються Поглибленої та всеосяжної зони вільної торгівлі (ПВЗВТ). ПВЗВТ пропонує Україні основу для модернізації торговельних відносин та економічного розвитку шляхом відкриття ринків з поступовим усуненням митних тарифів і квот, гармонізації законів, норм і правил у різних секторах, пов'язаних з торгівлею. Це створюватиме умови для приведення ключових секторів української економіки у відповідність до стандартів ЄС.

Після підписання політичної частини Угоди про асоціацію між Україною та ЄС на Саміті ЄС 21 березня 2014, обидві сторони підписали всі інші частини 27 червня 2014 року.

16 вересня 2014 року Угода про асоціацію була одночасно ратифікована Верховною Радою та Європейським парламентом. З 1 листопада 2014 року набуло чинності часткове застосування деяких частин Угоди про асоціацію, а починаючи з 1 січня 2016 року – часткове застосування ПВЗВТ вступило в силу.

Впровадження Угоди про асоціацію, у тому числі ПВЗВТ, не є кінцевою метою співробітництва ЄС та України. Вона надає нові можливості для сталого економічного розвитку і процвітання для всіх регіонів України, а також для її сусідів.<sup>1</sup>

### **ВИСНОВКИ ДО ДРУГОГО ПИТАННЯ.**

Інтеграційні стратегії країн Центральної і Східної Європи та розширення Європейського союзу, свідчить про необхідність поглиблення політичної взаємодії України з Євросоюзом, застосування ефективних політико-правових механізмів зближення, прискорення внутрішніх реформ та створення реальних передумов для набуття повноправного членства в ЄС.

Пріоритетним напрямом євроінтеграції України є адаптація національного законодавства до законодавства Євросоюзу, забезпечення прав людини, що полягає у зближенні з сучасною європейською системою права, яка забезпечує розвиток політичної, соціальної та культурної активності громадян.

### **ІІІ. ПРОБЛЕМИ І ПЕРСПЕКТИВИ СПІВПРАЦІ УКРАЇНИ З ЄС**

Умови прийняття країн Центральної та Східної Європи до ЄС були сформульовані Європейським Союзом у Копенгагені і отримали назву «копенгагенських критеріїв». Політичні критерії передбачають стабільність інституцій, які забезпечують демократію, верховенство закону, права людини та захист інтересів національних меншин. Юридичні критерії мають на увазі спроможність взяти на себе у повному обсязі зобов'язання, що пов'язані з членством в ЄС, включаючи відданість цілям політичного, економічного і валютного союзу.

Економічні критерії вимагають наявності функціонуючої ринкової економіки, а також здатності конкурувати й витримувати тиск ринкових сил на внутрішньому ринку Європейського Союзу.

Складовими оцінки економічних критеріїв можливості вступу країн субрегіону до Європейського Союзу є виконання наступних умов:

– рівновага між попитом і пропозицією, яка встановлюється шляхом взаємодії ринкових сил; лібералізація цін і торгівлі;

---

<sup>1 1</sup> Політичні відносини [Електронний ресурс] // Офіційний сайт Представництва Європейського Союзу в Україні. Режим доступу: [http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu\\_ukraine/political\\_relations/index\\_uk.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/ukraine/eu_ukraine/political_relations/index_uk.htm)

- відсутність суттєвих бар'єрів, які обмежують вступ у ринок ( створення нових фірм) та вихід із нього (банкрутство);
- створення юридичної системи, яка включає регулювання прав власності; реалізація законів і контрактних зобов'язань може забезпечуватись у примусовому порядку;
- макроекономічна стабільність, складником якої є забезпечення стабільності цін, державних фінансів і балансу зовнішніх розрахунків;
- наявність широкого консенсусу щодо ключових складників та цілей економічної політики;
- достатній рівень розвитку фінансового сектора, здатного перетворювати заощадження в інвестиції у виробництво;
- спроможність конкурувати та витримувати тиск ринкових сил на внутрішньому ринку Європейського Союзу;
- наявність функціонуючої ринкової економіки, яка характеризується рівнем стабільності, достатнім для того, щоб економічні агенти приймали рішення в стабільному та передбачуваному середовищі;
- достатня кількість за прийнятними цінами фізичного та людського капіталу, включаючи інфраструктуру(постачання енергії, телекомунікації, транспорт тощо), можливості освіти, науки та перспективи їхнього розвитку;
- можливість впливу держави та діючого законодавства на конкурентоспроможність засобами торгівельної політики, шляхом проведення відповідної політики в галузі конкуренції та надання державної допомоги, сприяння середнім та малим підприємствам тощо;
- відповідний рівень та динаміка торговельної інтеграції країни з Союзом до вступу (обсяги та структура торгівлі з країнами-членами Союзу);
- питома вага малих фірм (оскільки малі фірми швидше отримують позитивні здобутки від поліпшення доступу до ринку, а великі фірми меншою мірою схильні адаптуватися до нових умов).

У 1988р. у Європейському Союзі було прийнято рішення про поглиблення економічної інтеграції та перехід до створення Економічного і валютного союзу. У 1992 у Маастрихті були сформульовані основні вимоги до країн-членів ЄС, які можуть приєднатися до економічного і валютного союзу ЄС (так звані «маастрихтські критерії»).

*Серед факторів стримування співробітництва України з Європейським Союзом визначальну роль відіграють:*

- невідповідність розвитку демократичних інституцій і стану громадянського суспільства європейським стандартам, що, зокрема, має вияв у звинуваченнях на адресу України в порушенні прав людини, придушенні преси, порушеннях при проведенні виборчих кампаній та референдумів, невиконанні зобов'язань перед Радою Європи тощо;
- низький рівень економічного розвитку;



- повільні темпи реформ, які до того ж недостатньо скоординовані із завданнями європейської інтеграції, низький рівень ВВП і доходів на душу населення;
- нерозвиненість нормативного забезпечення підприємницької діяльності в Україні, базових інститутів економіки;
- несприятливий інвестиційний клімат;
- високий рівень корупції й економічної злочинності;
- проблеми захисту прав інтелектуальної власності, боргових зобов'язань України;
- вузькість структури експортних пропозицій України щодо єдиного внутрішнього ринку ЄС;
- вагомість частки чутливих товарів у складі українського експорту, проти яких в ЄС застосовуються протекціоністські заходи ( продукція сільського господарства, чорної металургії, текстильної промисловості);
- перевага політичних декларацій над практичними заходами в справі імплементації угоди про партнерство і співробітництво та Стратегії інтеграції України до Європейського Союзу;
- непослідовність зовнішньої політики України;
- слабкість адміністративно-інституціонального забезпечення курсу європейської інтеграції, зокрема, брак досвідчених фахівців із проблем євроінтеграції у державних структурах України;
- відсутність в Україні впливових підприємницьких політичних сил, які б ідентифікували своє майбутнє з ЄС;
- брак цілеспрямованої інформаційно-пропагандистської кампанії на користь інтеграції України в ЄС.
- нерівні умови для конкурентної боротьби внаслідок монополізації сфери виробництва.

*Пріоритетні напрямки діяльності України з ЄС для налагодження співпраці:*

- структурні перетворення, необхідні для забезпечення зростання економіки України;
- ринкова трансформація національної економіки на основі європейських стандартів;
- підвищення конкурентоспроможності національного товаровиробника через приватизацію підприємств і запровадження ефективної політики конкуренції вітчизняної продукції по більшості товарних позицій;
- залучення західних інвестицій, входження рентабельних підприємств у транснаціональні групи з метою сприяння адаптації української економіки входженню у світовий економічний порядок;
- демократизація суспільних відносин;
- розбудова громадянського суспільства;
- виконання в повному обсязі зобов'язань України перед Радою Європи;
- боротьба з корупцією;

- удосконалення Україною захисту прав інтелектуальної власності;
- приведення національної нормативно-правової бази до європейських стандартів;
- вдосконалення управлінського компоненту євро інтеграційної стратегії України (створення структурних підрозділів з питань європейської інтеграції на урядовому і відомчому, а також парламентському рівнях);
- проведення адміністративної реформи з урахуванням європейського вектора;
- втілення в життя відповідної програми підготовки й перепідготовки службовців;
- зміцнення фінансової складової євро інтеграційного руху України;
- проведення широкомасштабної інформаційно-просвітницької програми з метою поліпшення знань суспільства про природу, сутність європейської інтеграції, специфіку функціонування ЄС;
- зміцнення двосторонніх контактів із суб'єктами ЄС, зокрема, з Францією, Німеччиною, Великобританією;
- участь України у спільних економічних проектах ЄС;
- активізація участі України в європейських регіональних ініціативах, зокрема, Центральноєвропейській угоді про вільну торгівлю, організації Чорноморського економічного співробітництва, Програмі співробітництва країн балтійського регіону, що дозволило б налагодити стійкі зв'язки з країнами-кандидатами, країнами-членами ЄС, а також головними міжнародними організаціями, залученими до економічного співробітництва в Європі;
- участь у будівництві архітектури європейської безпеки, використовуючи членство в ОБСЄ й у програмі «Партнерство заради миру»;
- поглиблення прикордонного та митного співробітництва;
- координація боротьби з організованою злочинністю, незаконною міграцією, наркобізнесом, відмиванням капіталів.

Орієнтація на співпрацю з ЄС не виключає активності України на інших напрямках. Її ствердження в інших регіональних секторах світового ринку буде додатковим фактором привабливості для партнерів з ЄС. Важливе значення має активізація присутності України на ринках Росії та інших країн СНД, розвиток співробітництва з Китаєм, країнами інших континентів.

Отже, вступ до ЄС визнаний ключовим напрямком зовнішньої політики України і її стратегічним курсом, але очевидно, що тільки послідовні, глибокі та рішучі реформи можуть кардинально змінити існуючу на сьогодні тенденцію.

### ***Перспективи співробітництва з ЄС***

Становлення та розвиток відносин Україна – ЄС – явище багатоаспектне. Рухаючись у напрямку інтеграції, логічним є завдання загальних питань: чим Україна приваблива для ЄС і чому саме ЄС зацікавлений у співпраці з Україною і в перспективному членстві нашої держави при виконанні певних умов.

*«Мінуси» співпраці Україна - ЄС*

– із збільшенням території та чисельності населення ЄС зменшуються економічні показники в розрахунку на душу населення.

– розширюючи свій соціально-економічний та політичний простір, ЄС вимушений частково поступатися інтересами забезпечення максимально високого рівня членів Співтовариства задля досягнення стратегічних цілей.

– глобальне розширення ЄС спричиняє невдоволення населення країн-членів через зниження життєвого рівня заради перспективних компенсацій у майбутньому. А так як рівень розвитку демократії у країнах ЄС на високому рівні, керівництво союзу змушене прислухатись думки значної частини європейської громади щодо незадоволення до швидкої інтеграції.

*«Плюси» співпраці Україна – ЄС*

– привабливі українські землі в стратегічному, аграрному, промисловому плані, які протягом багатьох століть приваблювали іноземців.

– Євросоюз працює за правилом «якщо не вдається створити попит, то можна створити умови для попиту». В будь-якому випадку це прагнення проявляється в інтересі щодо контролю та розпорядження ресурсами України незалежно від того, чи це член союзу, чи ні, з ухилом на благо ЄС.

– якщо держава відповідає умовам країни-члена, відповідно вона може ним бути, якщо не відповідає, надається час для виконання умов (подібно як у нашому випадку) або про участь в ЄС мови не ведеться взагалі.

– приєднання до європейської спільноти гарантує високі стандарти в економіці і суспільному житті, але поряд з цим вимагає від України здатності взяти на себе юридичні зобов'язання, що випливають з членства в ЄС.

**ВИСНОВКИ ДО ТРЕТЬОГО ПИТАННЯ.**

Отже, аналіз історичних типів та самого феномена європейської інтеграції дозволив охарактеризувати наддержавну інтеграцію як процес, за допомогою якого окремі країни надають частину своїх прав на користь сформованої наднаціональної структури з тим, щоб забезпечити врахування і реалізацію спільних інтересів у будь-яких суспільних сферах – політичній, економічній, соціальній, гуманітарній. Така перспектива розвитку чекає і Україну.

**ВИСНОВКИ З ТЕМИ**

Отже, з моменту набуття Україною незалежності у 1991 році Європейський Союз та Україна динамічно розвивають відносини один з одним.

Україна – це держава, яка є пріоритетним партнером ЄС у рамках Європейської політики сусідства та Східного партнерства. Щорічно Європейський Союз та Україна проводять саміт за участі президентів з обох сторін.

Правові засади відносин ЄС-Україна ґрунтуються на Угоді про асоціацію, яка у 2014 році замінила Угоду про партнерство та співробітництво між Україною та ЄС.

Основні частини Угоди присвячені ключовим реформам, економічному відновленню та зростанню, а також урядуванню та секторальній співпраці у сферах енергетики, транспорту, охорони довкілля, промисловості, соціального розвитку і соціального захисту, рівності прав, захисту споживачів, освіти, молоді та культури.

Також Угода приділяє особливу увагу цінностям і принципам: демократії та верховенству права, повазі до прав людини та засадничих свобод, належному урядуванню, ринковій економіці та збалансованому розвитку.

Документ передбачає зміцнення співпраці у зовнішній та безпековій політиках, а також в енергетичній сфері.

Він також містить у собі положення про Поглиблену та Всеосяжну Зону Вільної Торгівлі. Вони йдуть набагато далі, ніж класичні угоди про вільну торгівлю, адже передбачають як взаємне відкриття ринків, так і стимуляцію конкурентоздатності та інші кроки, потрібні для досягнення відповідності стандартам Євросоюзу і торгівлі на ринках ЄС.

Окрім того, в Угода відображає питання правосуддя, свободи і безпеки, а також положення про мобільність.

## **МЕТОДИЧНІ ПОРАДИ ЩОДО ПІДГОТОВКИ ДО ДАНОЇ ТЕМИ**

Під час вивчення положень теми особливу увагу слід звернути на ознайомлення з результатами виконання нашою державою зобов'язань, що витікають з тексту Угоди про партнерство та співробітництво, а також на ознайомлення із структурою та змістом Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, дослідити інші договірні та інституційні форми співробітництва нашої держави з ЄС.