Правовий механізм Європейського союзу

Як і будь-який розвинутий механізм правового регулювання інтеграції, правовий механізм Євросоюзу побудований на вза­ємодії міжнародних договірного та інституційного механізмів. Останні є підсистемами єдиної системи правового регулювання інтеграційних процесів у Євросоюзі.

Треба зазначити, що правовий механізм Євросоюзу відіграє роль упорядника інтеграції в усіх інших галузях, про які йдеться в документах: економіці, політиці, соціальній сфері тощо.

Правовий механізм Євросоюзу є унікальним явищем, відріз­няючись від усіх інших правових механізмів, які регулюють інте­граційні процеси у світі.

1. Компетенція Європейського союзу

Компетенція ЄС — це сукупність прав і повноважень, необхід­них для діяльності Союзу. Вони стосуються питань, що знахо­дяться у віданні ЄС (предметна компетенція) та здатності Союзу впливати на вирішення питань предметної компетенції (регулю­юча компетенція). Різновидом регулюючої компетенції є юрис-дикційна 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 міжнародних організацій Союз не має загальної або притаманної йому компетенції. Правові акти ЄС повинні мати власну правову основу (bases juridique), визначену установчими договорами.

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

Принцип наділення повноваженнями (d'atribution de competen­ce) означає, що ЄС має діяти тільки в межах своєї компетенції, яку надали йому в Договорах держави-члени 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 повинен поважатися як у зовнішній, так і у внутрішній діяльності Співтовариства.

Принцип наділення повноваженнями також означає, що будь-яка компетенція, не надана Союзу в 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 державами-членами своїх суверенних прав, частину яких вони передають ЄС.

З іншого боку, принцип наділення повноваженнями обмежує свободу дій ЄС. Це знаходить свій прояв у тому, що презумпція повноважень виходить від держав-членів. Євросоюз не може самостійно змінювати свою компетенцію. Це можуть робити тіль­ки держави-члени.

Принцип субсидіарності визначає правові рамки для реалізації компетенції Союзу. Суть принципу субсидіарності полягає у тому, що в сферах, які не відносяться 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 рівні, 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»

(далі — Протокол). 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 супроводжувальних документів, у яких міститься обгрунту­вання 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 їхню відповідність принци­пу субсидіарностіі 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 є ще одним принципом, який 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. Із таким позовом можуть звертатись тільки держави-члени.

Конкретизація принципів, які стосуються компетенції ЄС, здійснюється у розділах і окремих статтях установчих договорів. Кожна зі 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.

Сукупність питань, які знаходяться у віданні Союзу, можна поділити на внутрішні і зовнішні. Відповідним чином поділяється 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. Переважна біль­шість сфер внутрішніх повноважень, підпорядковуються поло­женням Частини III «Внутрішня політика і діяльність Союзу» (статті 26-197 ДФЄС). До них входять внутрішній ринок, простір свободи, безпеки і правосуддя, транспорт тощо. Сфери зовнішніх повноважень зосереджені у Розділі V «Загальні положення про зовнішню діяльність Союзу і спеціальні положення про спільну зовнішню політику і політику безпеки» (статті 21-46 ДЄС) і Частині V «Зовнішня діяльність Союзу» (статті 205-222 ДФЄ). До них віднесені СЗППБ, СПБО, 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 відносяться регламенти директиви, рішення.

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

Внутрішня і зовнішня компетенції Союзу можуть бути явно вираженою і дорозумілою. У свою чергу явно виражена і дорозуміла компетенції бувають: 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 вона 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 занадто спрощеним було б вважати, що якщо в установ­чих договорах згадана якась сфера явно вираженої компетенції ЄС, то ніяких питань стосовно меж такої компетенції не повинно навіть виникати. Такий спрощений підхід не достатньо враховує рамковий характер установчих договорів, тобто того, що закрі­плені в цьому документі цілі, заходи та процедури повинні спів­відноситися з передбаченими цими ж 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, установити обсяг цих повноважень можливо тільки враховуючи відповідні рішення 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 відносяться до небагатьох між­народно-правових документів, в яких знайшла своє віддзеркален­ня дорозуміла компетенція, тобто така, яка не є явно вираженою, але наявність якої допускається для виконання цілей установчих договорів.

Дорозуміла компетенція закріплена у ст. 352 ДФЄС, а також визначається в результаті практики Суду ЄС. У ній наголошуєть­ся: «Якщо в межах напрямків 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 Європейського парламенту, ухвалює необхідні пропозиції...». Стаття 352 надає широкі повноваження Європарламенту, оскіль­ки для ухвалення 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 існує 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 існування 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.

Засади цієї доктрини можна знайти у ст. 101.1 Договору про заснування Євратому, де зазначається, що 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 це положення не стосується ЄС. Однак практика ЄС пішла іншим шляхом.

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

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

Не менш вагомим виглядає аргумент, відповідно до якого дер­жави-члени не повинні порушувати внутрішнього законодавства 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 того, що хоча в Договорі про заснування ЄС існувала ст. 308 (зараз — ст. 352 ДФЄС), в якій знайшла свій відбиток дорозуміла компе­тенція, Суд ЄС у своїх рішеннях, де дається обгрунтування пара­лельної компетенції, далеко 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, але 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, але й можуть випливати з інших положень установчого дого­вору та правових заходів, прийнятих у межах цих положень інсти­тутами ЄС.

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

У 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 у разі відсутності відповідних внутрішніх заходів. До сфер, в яких компетенція може визначатися таким чином, відносяться 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.

Із 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, до того ж форма закріплення останніх не має значення, держави-члени позбавляються права шляхом індивідуальних або колективних дій у відносинах із третіми країнами приймати 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 відносяться 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 й з цілої низки джерел права ЄС, узятих 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.

Розглянувши преюдиціальний запит Суд ЄС дійшов висно­вку, що положення Договору про заснування Європейського економічного співтовариства стосовно спільної сільськогоспо­дарської політики як однієї з задач об'єднання (ст. 3(д)), спеці­альні статті 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 p., 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 усяких правових заходів щодо збере­ження цих ресурсів.

Суд заявив, що як зрозуміло зі ст. 102 Акта про приєднання, ст. 1 Регламенту ЄЕС № 2141/70 і більше того з самої природи речей, законодавчі повноваження об'єднання також розповсю­джуються на рибальство у відкритому морі в тій мірі, в якій 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.

Практика Суду ЄС була врахована 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 зроблена спроба однозначного вирі­шення цього питання. Вони поділили компетенцію на виключну, спільну, доповнюючу та спеціальну.

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

Виключна компетенція ЄС грунтується 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: митний союз; уста­новлення правил конкуренції, які є необхідними для функціону­вання внутрішнього ринку; грошова політика щодо держав-чле­нів, чиєю грошовою одиницею є євро; збереження морських біо­логічних ресурсів у рамках спільної політики стосовно рибальства; спільна торговельна політика. При укладанні міжнародних угод ЄС має виключну компетенцію, коли їхнє укладання передбачено у законодавчих актах Союзу, вразі необхідності реалізувати свою внутрішню компетенцію, або у тій мірі, в якій укладання угоди може вплинути на спільні правила чи змінити їхню дію (ст. З ДФЄС).

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 випливає з внутрішніх правових актів, які, у свою чергу, не повинні суперечити положенням установчих договорів.

У практиці ЄС часто зустрічаються випади, коли виключна зовнішня компетенція походить від внутрішніх нормативно-пра­вових актів, в яких немає чітких положень щодо укладання між­народних угод. Вони викликають найбільше конфліктів у стосун­ках ЄС з державами-членами. Відповідно до рішень Суду ЄС у таких випадках діє презумпція, що 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 підірваний примат права ЄС. А це означає, що не буде забезпечене нормальне функціонування спільного ринку на основі єдиних правил для всіх суб'єктів.

Стосовно самого поняття спільних правил, то в установчих документах воно відсутнє, але їм 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, ст. 114 ДФЄС говорить про заходи щодо зближення законодав­чих, регламентарних і адміністративних положень держав-членів, ст. 95 ДФЄС — про директиви. Про правові акти згадує й 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 у 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 зносини об'єднання. Це так звана концепція охопленої сфери. Якщо ж внутрішні правові заходи не охоплюють своїм регулюван­ням повністю якусь сферу відноси, то на їх основі виникає спіль­на компетенція ЄС та держав-членів.

У компетентній думці 2/91 Суд ЄС розвинув концепцію охо­пленої сфери. Він констатував, 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 у значній мірі.

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 зробив висновок, 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 порушував 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 їхнього ухвалення не є вплив на національне законодавство, що запроваджує більш високі стандарти. Розглянувши положення Конвенції МОП, Суд ЄС зробив висновок, 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 їхнє 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 такі, 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 відноситься до сфер виключної та доповнюючої компетенції (ст. 4 ДФЄС). Держави-члени можуть реалізовувати свою компетенцію до тих пір, 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, як внутрішній ринок; соціальна політика стосовно аспектів, визначених цим Договором; економічне, соціальне та 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 цим Договором. Цей перелік доповнюють сфери, в яких спільна ком­петенція здійснюється за умови, що це не буде заважати державам-членам реалізовувати власну компетенцію. До них відносять­ся наукові дослідження, технологічний розвиток і космос, в яких Союз здійснює заходи, які можуть включати розробку програм, а також співробітництво заради розвитку та гуманітарна допомога (статті 4.2, 3, 4 ДФЄС).

При здійсненні спільної компетенції держави-члени мають певну свободу дій. У цьому випадку має бути створений механізм співробітництва між ЄС та державами-членами. Це підтвердив Суд ЄС у своєму рішенні у справі С-25/94 Commission v. Council

[1996], визнавши Раду винною у порушенні домовленості з Комісією щодо підготовки до зустрічей в рамках ФАО, а також питаннях, пов'язаних із голосуванням та заявами. З 1994 р. існує також внутрішній кодекс поведінки стосовно питань, що відно­сяться до сфери послуг у системі СОТ. Зі свого боку Комісія запропонувала ухвалити загальний кодекс поведінки.

Доповнююча компетенція Союзу є новою категорією, яка з'явилися 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).

Сферами 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 відноситься 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 та 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 СПБО (ст. 2.4 ДФЄС).

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.

2. Договірний механізми регулювання інтеграції в Європейському союзі

Договірний механізм інтеграції, здійснюваної в межах Євро­союзу, є системою міжнародних угод, за допомогою яких спрямо­вується розвиток інтеграційних процесів у цьому об'єднанні. Усі ці договори регулюють відносини між суб'єктами європейської інтеграції в системі Євросоюзу, якими є держави-члени, інтегра­ційні об'єднання, фізичні та юридичні особи держав-членів.

Специфіка цього договірного механізму полягає в тому, що його складовою частиною є установчі договори про Євросоюз, з усіма особливостями таких актів, оскільки вони слугують одно­часно основою та правовою рамкою функціонування політичного організму.

Установчими актами, на яких побудований Євросоюз, є Рим­ський договір про заснування Європейського співтовариства 1957 р., Маастрихтський договір про Європейський союз 1992 р. — зі змінами, внесеними Амстердамськими консолідованими дого­ворами про Європейський союз та заснування Європейського співтовариства 1997 р., Ніццьким договором про внесення змін та доповнень до Договору про Європейський союз, Договорів про заснування європейських співтовариств та деяких пов'язаних з ними актів 2001 р., Лісабонськими договорами про Європейський союз та про функціонування Європейського союзу 2007 р., Договором про злиття 1965 р., Договорами про бюджет 1970 та 1975 рр., Єдиним європейським актом 1986 р., Актами про при­єднання: 1972 р. (Велика Британія, Ірландія, Данія), 1979 р. (Греція), 1985 р. (Іспанія, Португалія), 1994 р. (Австрія, Швеція, Фінляндія), 2003 р. (Естонія, Кіпр, Латвія, Литва, Мальта, Польща, Словаччина, Словенія, Угорщина, Чехія), 2005 р. (Болга­рія, Румунія). До установчих договорів також належить Хартія

Європейського союзу про основні права 2000 р. зі змінами, вне­сеними до неї у 2007 р.

Установчі договори мають довгостроковий характер. Римський договір та Маастрихтський договір укладені на необмежений строк (ст. 53 ДЄС, ст. 356 ДФЄС).

Складовою частиною установчих договорів є протоколи і додатки. Допоміжні матеріали для тлумачення обох договорів і протоколів становлять декларації.

Як і інші міжнародні договори, установчі документи, які є основою Євросоюзу, можуть бути скасовані або змінені, якщо в цьому виникне потреба шляхом загальних домовленостей дер­жав-членів, або ж шляхом укладання нових договорів, як це бага­то разів відбувалося в практиці діяльності Євросоюзу.

Може також мати місце одностороннє анулювання цих дого­ворів або призупинення їх дії з причини грубого їх порушення іншою стороною або сторонами, через неможливість їх виконан­ня або у разі корінної зміни обставин. Підтвердженням цього висновку можуть бути випадки відмови Франції у 1965 р. та Англії у 1986 р. брати участь у роботі органів ЄС, посилаючись на те, що їхні інтереси порушуються. Така відмова може вважатися квазі-призупиненням участі цих держав у договорі.

Практика функціонування Євросоюзу свідчить про те, що його установчі документи не відрізняються за своєю природою від інших міжнародних договорів, які створюють міжнародні міжуря­дові організації або міжнародні органи, і які підпадають під дію Віденських конвенцій з права міжнародних угод 1969 та 1986 рр., а також основних принципів сучасного міжнародного права.

Як і статути міжнародних міжурядових організацій, установчі договори про Євросоюз включають положення, в яких передбача­ється укладання міжнародних угод з метою їх імплементації. Зокрема, під правове регулювання за допомогою міжнародних угод підпадають питання внесення змін та доповнень до усіх уста­новчих договорів (ст. 48 ДЄС); визначення місцезнаходження інститутів європейських співтовариств (ст. 241 ДФЄС). Мож­ливість укладання міжнародних угод у межах ЄС закладена також у положення, які стосуються співробітництва у галузях соціальної сфери (ст. 156 ДФЄС); освіти, професійної підготовки і молоді (ст. 165 ДФЄС); культури (ст. 167 ДФЄС); охорони здоров'я (ст. 168 ДФЄС), хоча там не має прямого посилання на міжнарод­ні угоди як на інструмент такого співробітництва.

Усі ці угоди мають підпорядковуватися положенням установ­чих договорів, на реалізацію яких вони спрямовані.

У цілому ж на відміну від статутів багатьох міжнародних орга­нізацій установчі документи, що закладають основи європей­ської інтеграції, здійснюваної в межах Євросоюзу, не включають якихось загальних положень, які передбачають досягнення цілей цих документів за допомогою міжнародних угод. Основними регуляторами інтеграційних процесів тут є акти органів Євросоюзу.

Частина міжнародних угод у межах Євросоюзу укладається між державами-членами з використанням інститутів цих інтеграцій­них об'єднань, зокрема Ради. У цих випадках Рада діє не як орган Євросоюзу, а як дипломатична конференція представників дер­жав-членів. Такі угоди отримали назву «актів представників дер­жав-членів, об'єднаних у Раді європейських співтовариств». Вони не передбачені установчими документами. Такі «акти» можуть втілюватись у різні правові форми: конвенції, декларації, рішен­ня, програми тощо. Зокрема, «акти» у формі рішень приймалися для скасування обмежень на свободу пересування трудящих (ст. 69 Договору про заснування ЄОВС), здійснення спільної транспортної політики (ст. 70 Договору про заснування ЄОВС); у формі програми — для регулювання обміну молодими робітни­ками (ст. 47 ДФЄС), а також для внесення змін та доповнень до установчих договорів [10]. Значного поширення в минулому набула практика прийняття «актів» з метою реалізації угод між європейськими співтовариствами та третіми країнами.

Основною формою виразу згоди держав-членів Євросоюзу на обов'язковість для них таких «актів» є ратифікація, яка іноді супроводжується нотифікацією Раді, а також публікацією в Офіційному віснику Європейських співтовариств.

За своєю природою акти представників держав-членів, об'єд­наних у Раді європейських співтовариств є міжнародними угода­ми, які, однак, мають деякі особливості. Вони не реєструються в Секретаріаті ООН і, таким чином, не публікуються у збірниках договорів, що він видає. Роль Ради у їх укладанні обмежується, як правило, визначенням меж для переговорів та наданням свого адміністративного апарату в розпорядження урядів держав-чле­нів.

Суд ЄС завжди виступав проти укладання таких угод, оскільки вони не передбачені установчими договорами про європейські інтеграційні об'єднання. Тому їх укладання можна розглядати як виняток із загальної практики діяльності Євросоюзу.

У цілому особливістю здійснення інтеграції в рамках Євросоюзу є обмежена роль міжнародного договірного механізму в регулю­ванні інтеграційних процесів, яка зводиться, головним чином, до встановлення правових засад для заснування та діяльності інте­граційних об'єднань. Розвиток інтеграції тут здійснюється при вирішальному впливі інституційного механізму: норми, які регу­люють інтеграційні процеси, створюються не шляхом укладання міжнародних угод, а переважно за допомогою постанов, що при­ймаються інститутами Євросоюзу.

3. Інституційний механізм Європейського союзу

Особливості договірного механізму інтеграції, здійснюваної в Євросоюзі, знайшли відображення у характерних рисах інститу­ційного механізму цього об'єднання. Інституційний механізм Євросоюзу є системою органів Євросоюзу, а також актів, які ці органи приймають. Він покликаний реалізувати цінності Євро­союзу, здійснювати його цілі, захищати його інтереси, а також інтереси його громадян і держав-членів, забезпечувати послідов­ність, ефективність і наступність його політики і дій (ст. 13 ДЄС).

Інституційний механізм Євросоюзу має складну конструкцію, яка відбиває поступовий характер розвитку європейської інтегра­ції. Основуйогоорганізаційної структури складають Європейський парламент, Європейська рада, Рада, Комісія, Суд, Європейський центральний банк, Рахункова палата. їх повноваження визначені в установчих договорах та актах про внесення змін і поправок до них.

Стаття 13.2 ДЄС закріплює положення, в якому зазначено, що кожний інститут діє в межах повноважень, наданих йому в Договорах відповідно до передбачених процедур, умов і цілей.

Європейський парламент очолює систему інститутів ЄС. Основні функції Європарламенту включають законодавчу (разом із Радою), бюджетну (разом з Радою), політичного контролю і консультативну.

Незважаючи на претензійність своєї назви (до 1962 р. він іме­нувався Асамблеєю), Європарламент поки що не став справжнім парламентом, оскільки обмеженими залишаються його законо­давча функція, контрольні повноваження, а також компетенція щодо прийняття бюджету Євросоюзу. Виникнення цього інститу­ту передусім було пов'язано з необхідністю надати демократично­го характеру інституційному механізму європейських співтова­риств, діяльність якого практично була виведена з-під контролю національних парламентів.

Водночас треба мати на увазі, що Європарламент є тим інсти­тутом Євросоюзу, який має найбільший потенціал щодо розши­рення повноважень у межах об'єднання.

Європарламент діє незалежно від держав-членів. Відповідно до положень ДЄС до його складу входять представники громадян, які обираються прямим, вільним та таємним голосуванням на п'ятирічний строк (ст. 14 ДЄС). Поки що члени Європарламенту обираються відповідно до національного законодавства держав-членів. За винятком Великої Британії, яка використовує мажори­тарну систему виборів, вибори до Європарламенту в усіх інших державах-членах відбуваються за пропорційною системою. Однак передбачається, що Європарламент підготує пропозиції про вибо­ри відповідно до процедури, однакової для всіх держав-членів, або відповідно до принципів, спільних для цих держав.

Кількість парламентаріїв не повинна перевищувати 750 плюс Голова. Максимальний поріг представництва держави-члена не має бути більшим ніж 96, а мінімальний — не меншим ніж 6 депу­татів.

Склад Європарламенту визначається рішенням Європейської ради, яка діє на основі принципу убуваючої пропорційності. Згідно з цим принципом співвідношення між представництвом у Європарламенті більш населених і менш населених держав-чле­нів має бути меншим, ніж співвідношення між кількістю їх насе­лення. Тобто у проміжку між установленими в установчому дого­ворі порогами (максимальний — 96 і мінімальний — 6) більше місць отримає держава-член, у якої більша кількість населення, за умови, що чим більша кількість населення держави-члена, тим більша кількість мешканців, яку представляє кожен з її депутатів.

Таким чином, у Європарламенті, який працюватиме у 2014— 2019 рр., найбільшим буде представництво Німеччини — 96 пар­ламентарів. Далі йдуть Франція — 74, Італія та Велика Британія — по 73, Іспанія — 54, Польща — 51, Румунія — 32, Нідерланди — 26, Греція, Португалія, Бельгія, Чеська Республіка, Угорщина — по 21, Швеція — 20, Австрія — 18, Болгарія — 17, Данія, Фінляндія, Словаччина — по 13, Ірландія, Литва, Хорватія — по 11, Латвія, Словенія — по 8, Естонія, Кіпр, Люксембург, Мальта — по 6 депу­татів. Усього — 751 депутат.

Проте за кількістю осіб, яких представляють депутати, пере­вагу мають невеликі держави-члени. Для порівняння: один депу­тат з Люксембургу представляв 68 тис. осіб, а з Німеччини — 820 тис. осіб.

Депутати Європарламенту можуть бути одночасно членами національних органів законодавчої, але не виконавчої влади. Разом з цим вони не повинні входити до складу Комісії або Ради.

Ще одним важливим чинником незалежності Європарламенту є об'єднання депутатів у політичні партії та фракції на загально­європейському рівні. Це розглядається як важлива передумова для формування європейської політичної свідомості і вираження політичної волі громадян Союзу (ст. 10.4 ДЄС).

Парламентарі засідають один раз на рік. Сесія триває 5-6 тиж­нів і відбувається у м. Страсбурзі (в так званій Палаті Європи). Передбачені й позачергові сесії цього органу. Що стосується роботи 17 постійних комітетів Європарламенту, то вона відбува­ється у Брюсселі. Комітети готують як чергові сесії цього органу, так і зустрічі політичних груп, які представлені в Європарламенті. Європарламент обирає голову з-поміж своїх членів.

Його рішення, як правило, приймаються абсолютною більшіс­тю голосів (ст. 231 ДФЄС).

У системі інституційного механізму європейської інтеграції Європарламент виконує низку важливих функцій. Зокрема, окрім участі у нормотворчому процесі, здійснення політичного конт­ролю за діяльністю інститутів Союзу, зовнішніх зносин, фінансу­вання діяльності ЄС, він також є форумом для проведення демо­кратичних дебатів.

Унікальною є роль Європарламенту як інституту з політичного лобіювання процесів європейської інтеграції. Завдяки тому, що він об'єднує представників політичних течій, груп та партій євро­пейських країн, в яких проживає близько 500 млн населення, на його ініціативи щодо напрямів подальшої співпраці важко не зважати як органам держав-членів, так й іншим інститутам Євросоюзу. Так, Європарламент став одним з ініціаторів створен­ня Євросоюзу, як у концептуальному плані, так і в практичному, коли за його підтримки були скликані міжурядові конференції, на яких були вирішені питання створення економічного, валютного та політичного союзів. Два його представники брали участь у переговорах щодо підписання Лісабонських договорів, які закла­ли підґрунтя для подальшого розширення компетенції Європар­ламенту в усіх трьох сферах діяльності Євросоюзу.

Політичні дебати в Європарламенті суттєво впливають на визначення подальших кроків, спрямованих на поглиблення європейської інтеграції.

Щодо законодавчих повноважень Європарламенту, то вони поступово розширюються. Установчими договорами Європарла­менту надана компетенція у формулюванні положень та ухвален­ні актів вторинного законодавства Євросоюзу в тісній співпраці з іншими інститутами ЄС (статті 294, 295 ДФЄС).

Лісабонські договори суттєво збільшили кількість сфер, у яких постанови ухвалюються спільно Європарламентом і Радою на пропозицію від Комісії (ст. 294 ДФЄС).

Іншими формами співпраці Європарламенту та Ради у законо­давчий сфері є ухвалення актів Європарламентом за участю Ради і Радою за участю Європарламенту (ст. 289.2).

Розвинутими є контрольні повноваження Європарламенту. Він вважається інститутом, який здатний здійснювати демокра­тичний контроль над іншими структурами Євросоюзу.

Серед контрольних повноважень Європарламенту найбільше значення має право на винесення вотуму недовіри Комісії. З такою пропозицією може виступити кожен член Європарламенту. У разі, якщо вотум недовіри підтримає подвійна більшість — дві третини поданих голосів, яка представляє більшість членів Європарламенту, — усі члени Комісії колективно подають у від­ставку (ст. 234 ДФЄС). За всю історію існування Євросоюзу питання про вотум недовіри Комісії ставилося на голосування лише один раз. Це пояснюється тим, що до січня 1995 р. Європарламент не відігравав ніякої ролі при призначенні членів Комісії, яке здійснювалось урядами держав-членів. Тому не було ніякої гарантії, що новий склад Комісії буде зважати на бажання Європарламенту. З січня 1995 р. була запроваджена нова процеду­ра визначення складу Комісії, в межах якої Європарламент отри­мав право на затвердження її членів. І хоча контрольні повнова­ження щодо Комісії все ще послаблені завдяки тому, що Європарламент не може відправляти у відставку якогось окремо­го члена Комісії, все ж на шляху до виправлення цієї ситуації вже зроблений перший крок: Європарламент обирає і може відправ­ляти у відставку шляхом винесення вотуму недовіри двома трети­нами своїх членів голову Комісії (ст. 14.1 ДЄС).